

LES TRANSPORTS EXPRESS RÉGIONAUX À L'HEURE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

Des réformes tardives, une clarification nécessaire

Rapport public thématique

Sommaire

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

⁂

La présente enquête a été pilotée par une **formation inter-juridictions** (FIJ). Elle a **associé la Cour des comptes** (deuxième chambre) **et** 11 **chambres régionales des comptes** : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les chambres régionales ont contrôlé les régions en tant qu'autorités organisatrices. La Cour a contrôlé SNCF Mobilités en tant qu'exploitant ferroviaire des TER.

Les juridictions financières ont exploité les documents et données provenant de SNCF Mobilités, des régions, de l'État, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, de concurrents potentiels à SNCF Mobilités et d'associations professionnelles du domaine de transports publics. Des entretiens ont été menés avec l'ensemble des acteurs et quatre directions régionales de SNCF Mobilités ont fait l'objet d'un audit approfondi.

La Cour a également consulté des experts extérieurs et étudié des exemples étrangers, lors de visites sur place (Allemagne, Suède) ou d'entretiens (Royaume-Uni, Suisse). Elle a pu établir des points de comparaison avec la France sur le coût des transports régionaux, l'évolution de la fréquentation et de la qualité de service, le niveau des recettes ou encore les modalités d'ouverture à la concurrence. L'annexe n° 5 fait une présentation de trois modèles étrangers (Allemagne, Suède, Suisse). La Cour a aussi conduit des travaux d'évaluation des coûts environnementaux en lien avec l'ADEME et la SNCF (cf. annexe n° 3).

En outre, la FIJ a pris l'initiative d'auditionner les responsables de SNCF Mobilités, de SNCF Réseau, de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ainsi que le représentant de Régions de France. Le président de la région Normandie a également demandé à être entendu.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 12 juin 2019, par la formation inter-juridictions, présidée par Mme Podeur, présidente de la 2ème chambre de la Cour des comptes, et composée de M. Le Mer, conseiller maître, MM. Kovarcik, Chauvet, La Marle, Berthelot et Joubert, présidents de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Lejeune, conseiller maître, en tant que rapporteur général adjoint, M. Sire, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes, et, en tant que contre-rapporteur, M. Perrot, conseiller maître.

Il a été examiné le 9 juillet 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport public thématique intitulé *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence : des réformes tardives, une clarification nécessaire.*

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres, collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, Mme Moati, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Durrleman, Briet, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazala, Barbé, Bertucci, Mme Darragon, MM. Lefebvre, Ténier, Lair, Mme Monique Saliou, MM. Guédon, Le Mer, Glimet, Albertini, Miller, Cabourdin, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Dubois, Giannesini, Bouvard, Mme Thibault, MM. Montarnal, Vallet, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Podeur, présidente de la formation inter-juridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Lejeune, conseiller maître, rapporteur général et de M. Sire, conseiller référendaire, rapporteur général adjoint devant la formation chargée de le préparer, et de M. Perrot, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Camby, Première avocate générale, accompagnée de M. Barichard, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 15 octobre 2019.

Synthèse

Les TER regroupent tous les transports régionaux par trains et cars réalisés par SNCF Mobilités, à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse. Ils transportent chaque jour environ 900 000 voyageurs (à titre de comparaison, les Transiliens en transportent 3,2 millions par jour[1]) dans 7 000 trains et 1 300 cars. Les trains concernés circulent sur 20 489 kilomètres de lignes de chemin de fer, dont 11 853 sont électrifiées. L'activité des TER se structure autour de trois offres : la desserte périurbaine ; la desserte entre les villes régionales ; la desserte des territoires isolés.

Un fort engagement des régions, un service encore insuffisant

Cette activité est subventionnée par les régions, qui y ont consacré, au cours de la période 2012-2017, des dépenses importantes. Celles-ci contrastent avec une qualité de service insuffisante et une fréquentation en baisse.

Après avoir largement augmenté leur offre de transport, les régions, devenues autorités organisatrices de transports (AOT), l'ont stabilisée entre 2012 et 2018. Elles ont poursuivi leurs efforts sur le renouvellement du matériel roulant (3,3 Md€ entre 2012 et 2017) permettant un rajeunissement et une modernisation du parc. Elles ont également mené des politiques tarifaires favorables aux clients, notamment les abonnés, pour améliorer l'attractivité des TER et favoriser le report modal.

Mais le fait le plus notable sur la période 2012-2017 est l'engagement de plus en plus marqué des régions dans les investissements sur le réseau ferré régional et les gares, l'objectif étant d'améliorer le service rendu aux clients. Le total de ces investissements a atteint environ 2,1 Md€ entre 2012 et 2017. Or, la propriété du réseau ferré et des gares relève de SNCF Réseau et de l'activité Gares & connexions de SNCF Mobilités. Il devient donc indispensable de clarifier les rôles respectifs des régions, du groupe public ferroviaire et de l'État dans le financement des infrastructures régionales, en ouvrant aux régions la possibilité de devenir propriétaires des infrastructures qu'elles financent déjà : cela leur permettrait de mieux maîtriser les choix de renouvellement, de développement ou de suppression, ainsi que les modalités de gestion et de maintenance.

[1] 4,3 millions en incluant les parties des lignes A et B exploitées par la RATP.

Les dépenses accrues des régions se sont paradoxalement accompagnées d'une baisse de la fréquentation, en particulier des clients occasionnels. Le trafic des TER, qui avait doublé au cours de la période 1995-2012, a diminué jusqu'en 2016, avec un léger rebond en 2017.

Cette baisse de la fréquentation survenue à partir de 2012 s'explique en partie par des facteurs externes comme la concurrence de nouveaux modes de transport, notamment du covoiturage et des transports interurbains par autocars[2], la diminution de la population dans certains territoires, ou encore la baisse des prix des carburants survenue entre 2012 et 2016 qui a favorisé l'usage du véhicule individuel.

Elle s'explique également par des facteurs propres au groupe public ferroviaire, qui fragilisent sa qualité de service, marquée depuis 2012 par un niveau trop élevé de suppressions de trains et par une augmentation du nombre de trains en retard, en comparaison notamment avec les moyennes européennes.

Les grèves de 2014, 2016 et 2018 ont aggravé les difficultés de gestion rencontrées par l'exploitant. Cette dégradation de la qualité de service est également imputable au mauvais état des infrastructures et aux conséquences sur la ponctualité des trains de l'accroissement des travaux de rénovation, dont la responsabilité incombe à SNCF Réseau[3]. Le réseau emprunté par les TER est en effet fortement dégradé, en particulier en ce qui concerne les lignes les moins fréquentées qui, en 2017, représentaient 9 137 kilomètres sur les 20 489 kilomètres de lignes utilisées par des TER. Cette dégradation de l'état du réseau ferré a conduit SNCF Réseau à multiplier les ralentissements des circulations, voire à suspendre le service pour des raisons de sécurité.

Si les conventions entre les régions et SNCF Mobilités prévoient des pénalités lorsque le service n'est pas réalisé, la plupart des dispositifs sont encore insuffisamment incitatifs. Le renforcement du niveau d'incitations par les régions pousserait davantage SNCF Mobilités à prendre des mesures correctrices.

Enfin, le constat de la baisse globale de la fréquentation ne doit pas occulter la grande disparité de situations selon les lignes. La moyenne est en effet tirée vers le bas par certaines lignes de faible fréquentation, avec

[2] Dits « cars Macron » depuis que l'organisation de cette activité a été libéralisée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

[3] Cour des comptes, *Rapport public thématique : SNCF Réseau : des réformes à approfondir.* La Documentation française, décembre 2018, 99 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

de nombreux trains occupés par moins de 10 voyageurs. Il en est de même pour les gares : on comptait, en 2016, 285 gares accueillant en moyenne moins de trois voyageurs par jour. La fermeture de ces lignes et gares peu fréquentées, qui pourrait être justifiée d'un point de vue économique, voire d'un point de vue environnemental quand le service est assuré par des rames motorisées au diesel, n'est cependant pas la seule option. Pour assurer la desserte de territoires souvent isolés, plusieurs autres solutions sont envisageables : le plan de transport peut souvent être amélioré ; la ligne peut être gérée de façon plus économique par un exploitant autre que SNCF Mobilités ; des cars, minibus ou taxis, réguliers ou à la demande, peuvent remplacer certains trains. Pour effectuer ces choix, il est indispensable que les régions disposent d'une analyse sociale, économique et environnementale pour chacune de ces lignes régionales peu fréquentées.

Une activité coûteuse, de plus en plus subventionnée

Les coûts d'exploitation du transport express régional, qui s'élevaient en 2017 à 4,1 Md€, sont en hausse constante. La responsabilité de ces coûts élevés est partagée entre les régions et SNCF Mobilités. Les premières ne cherchent pas toujours à rationaliser l'activité, en proposant des plans de transport peu optimisés ou en maintenant un niveau de service en gare (guichets) ou à bord des trains (présence de contrôleurs) dont l'efficacité est discutable. La seconde fournit le service à un coût très élevé, notamment à cause d'une organisation du travail peu efficace, d'une trop faible polyvalence des agents et d'une augmentation trop automatique des salaires.

Pourtant, l'activité TER dégage, pour SNCF Mobilités, une marge opérationnelle élevée (en 2017, elle s'élevait à 231 M€, soit 5,6 % du chiffre d'affaires) et génère une trésorerie en forte croissance (808 M€ au 31 décembre 2017). Cette rentabilité est très variable selon les régions (de -6,9 % du chiffre d'affaires à +14,6 %, en 2017).

Le calcul du coût du TER doit également intégrer les investissements dans les infrastructures et le matériel roulant, le coût du régime spécial de retraite des cheminots mais aussi les externalités de ce mode de transport, lesquelles regroupent diverses nuisances potentiellement génératrices de coûts pour la collectivité : accidents, émissions de gaz à effet de serre, pollution locale par oxydes d'azote et particules fines, bruit et congestion. On observe en effet que le bilan environnemental des TER s'avère inégalement vertueux et très mitigé en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre : si les émissions par

passager des trains TER électriques sont négligeables, celles des trains TER motorisés au diesel sont très élevées lorsqu'ils sont peu occupés.

La prise en compte des coûts, certes de nature différente, tels que les coûts d'exploitation, les investissements, le régime de retraite des cheminots et les coûts environnementaux représente environ 8,5 Md€ en 2017, soit un coût moyen par voyageur-kilomètre de 61 centimes d'euros : cela fait du TER le mode de transport le plus coûteux, à l'exception du taxi à un ou deux voyageurs.

Ces coûts du TER sont couverts à 88 % par des subventions publiques, les clients n'en payant que 12 %, soit environ 1 Md€ sur un coût total de 8,5 Md€. Cette situation tient aux politiques tarifaires mises en œuvre par les régions, qui ont continuellement réduit la participation des clients au coût du service. C'est en particulier le cas des abonnés, qui bénéficient chacun, en moyenne, d'environ 12 000 € de subvention publique par an. Cette évolution des grilles tarifaires soulève la question de la répartition du financement des TER entre le contribuable et l'usager.

Une préparation encore insuffisante à l'ouverture à la concurrence

Les relations entre les régions et SNCF Mobilités sont par nature déséquilibrées, du fait de la situation de monopole de cette dernière : de nombreuses clauses des conventions lui sont particulièrement favorables. La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui prévoit une généralisation de l'attribution concurrentielle des nouveaux contrats à partir de 2023, offre l'opportunité d'un rééquilibrage de ces relations.

Les données techniques et financières dont dispose SNCF Mobilités sont indispensables aux régions à deux titres : d'abord pour la gestion de l'activité, pour laquelle les données qu'elle transmet ne sont pas assez précises et insuffisamment exploitables ; ensuite en vue de l'ouverture à la concurrence, celle-ci devant communiquer des données supplémentaires afin que les régions puissent préparer leurs appels d'offres. La communication devra concerner aussi des données à caractère industriel et commercial accumulées par SNCF Mobilités durant sa période de monopole, par exemple des données relatives à la maintenance des trains.

La plupart des régions ont encore pris insuffisamment conscience des moyens à mettre en œuvre pour réussir l'ouverture à la concurrence. Pour ce faire, les régions doivent très rapidement renforcer les compétences de leurs services, notamment en recourant davantage à des profils d'expertise technique, juridique et financière.

S’agissant de la perspective de l’ouverture à la concurrence, les régions ont réagi diversement : quatre d’entre elles (Occitanie, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire) n’ont pas souhaité, à ce stade, prévoir de calendrier et de modalités d’ouverture à la concurrence ; quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire) ont prévu une mise en concurrence de certaines lignes durant la période 2019-2023, mais semblent, pour l’instant, y renoncer en pratique ; trois régions (Grand Est, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d’Azur) ont marqué dès à présent leur volonté de mettre en concurrence certaines lignes, en entamant les procédures de mise en concurrence.

De son côté, SNCF Mobilités a pris conscience tardivement de l’urgence d’une évolution. Depuis 2013, une affectation plus directe des moyens et des charges à la direction générale TER a permis de renforcer une gestion de proximité et de mettre en place des mesures d’amélioration de l’activité. Mais ce n’est qu’à partir de 2016 que la direction générale TER a élaboré et mis en œuvre un plan stratégique, CAP TER 2020, orienté vers la réduction des coûts et l’amélioration de la qualité. Toutefois, l’activité TER continue de se heurter à des contraintes structurelles sur lesquelles elle n’a actuellement pas de prise, notamment en ce qui concerne le coût des fonctions support du groupe ferroviaire. La filialisation de l’activité constitue une piste sérieuse pour répondre à ces difficultés.

⁂

Les exemples étrangers, présentés en annexe n° 5, montrent que la réussite du transport régional dépend de la conjonction de quatre facteurs : la régionalisation, une part suffisante du coût assumée par les clients, un bon état du réseau et une ouverture à la concurrence.

La France est aujourd’hui très en retard sur les trois derniers facteurs de réussite. S’agissant des coûts, les exemples étrangers conduisent à poser la question d’une plus forte contribution des clients des TER. L’amélioration de l’état du réseau est nécessaire et appelle une clarification des rôles respectifs des différents acteurs. L’ouverture à la concurrence, enfin, fût-elle progressive, doit maintenant devenir effective pour confirmer son rôle de levier d’amélioration de la performance du transport express régional.

Récapitulatif des recommandations

1. Transférer aux régions qui le souhaitent la propriété des infrastructures régionales (réseau secondaire, gares locales) et leur laisser le choix des modalités de gestion et d'entretien (État, régions).
2. Accroître l'exigence sur le niveau de qualité de service attendu de l'exploitant et renforcer le niveau d'incitation (pénalités, bonus/malus) (régions).
3. Réaliser une analyse sociale, économique et environnementale de chaque ligne peu fréquentée permettant à chaque région de choisir entre les options suivantes : développer la ligne, la maintenir en la gérant de façon plus économique, l'organiser avec un autre mode de transport ou la supprimer (régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau).
4. Veiller, dans l'élaboration des cahiers des charges, à limiter les coûts d'exploitation, notamment en ajustant le niveau de présence d'agents en gare et à bord des trains au strict nécessaire (régions).
5. Revoir les plans de transport afin de les rendre plus fiables et d'améliorer la régularité des trains (régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau).
6. Réexaminer le niveau de contribution des clients aux coûts du TER, en lien notamment avec la qualité du service (régions).
7. Fiabiliser les informations qui sont susceptibles d'être demandées par les régions en application du décret du 20 août 2019 (SNCF Mobilités).
8. Renforcer l'expertise technique, juridique et financière des régions afin de préparer efficacement les futurs appels d'offres (régions).
9. Filialiser l'activité TER et lui transférer l'essentiel des fonctions support assurées actuellement pour son compte par SNCF et SNCF Mobilités (SNCF, SNCF Mobilités).

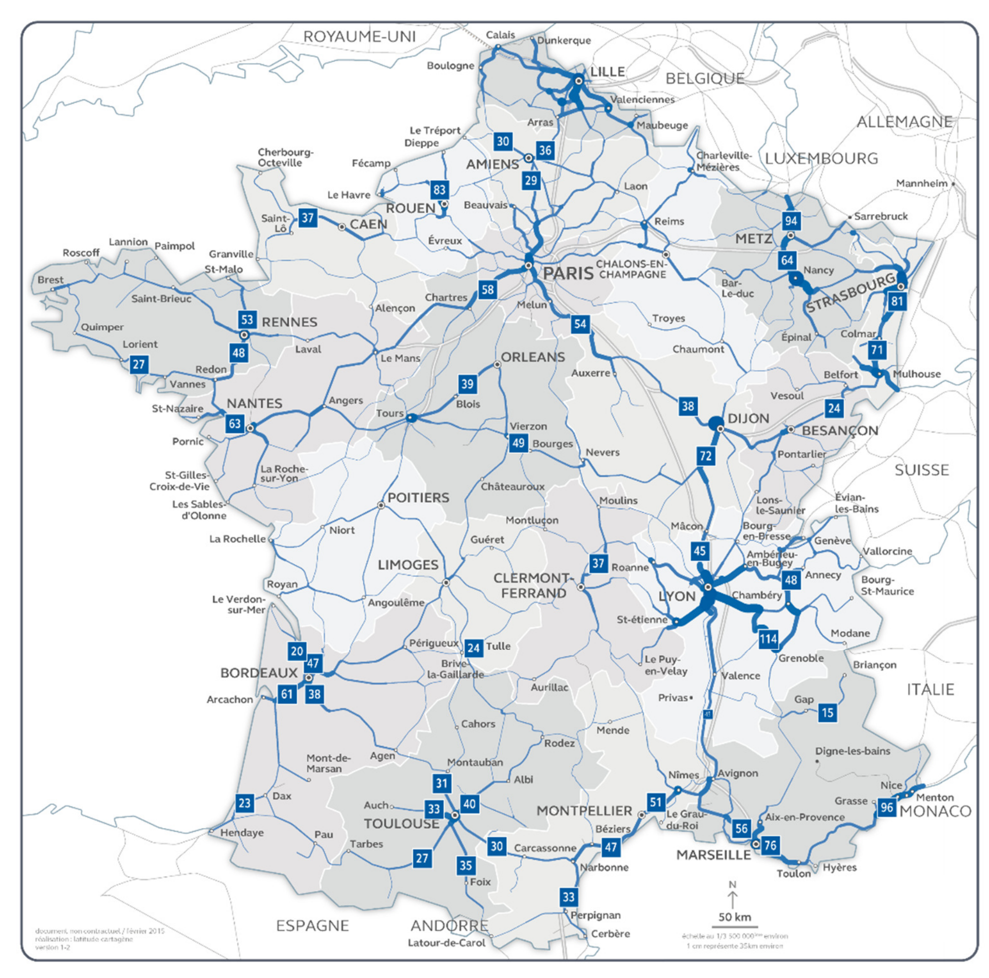
Introduction

Les formes de mobilité ont, ces dernières années, fortement évolué, autant du fait des besoins exprimés par les populations que du fait de la diversification des modes de transport. Dans les régions, les déplacements domicile-travail-études structuraient les offres de transport. Or, la mobilité d'aujourd'hui ne se résume plus aux traditionnelles migrations pendulaires. Les modes de travail changent et l'augmentation des activités non professionnelles et de loisirs entraîne de nouveaux besoins de transport. Les transports express régionaux n'échappent pas à ce contexte évolutif.

Les TER regroupent tous les transports régionaux par trains et cars réalisés par SNCF Mobilités à l'exception de l'Île-de-France (dont le service est réalisé par SNCF Mobilités sous le nom de Transilien) et de la Corse (service réalisé par une régie publique et non par SNCF Mobilités). Les TER transportent chaque jour environ 900 000 voyageurs (à titre de comparaison, les Transiliens en transportent 3,2 millions par jour[4]) dans 7 000 trains et 1 300 cars. Les trains TER circulent sur 20 489 kilomètres de lignes de chemin de fer, dont 11 853 sont électrifiées. L'activité des TER se structure autour de trois offres : la desserte périurbaine ; la desserte entre les villes régionales ; la desserte des territoires isolés.

[4] 4,3 millions en incluant les parties des lignes A et B exploitées par la RATP.

Carte n° 1 : le trafic ferroviaire régional



Source : SNCF réseau (atlas du réseau ferré français, 2019)
L'importance du trafic est calculée sur la base du nombre de trains annuel ayant circulé en 2017, divisé par 365.

Le service des transports express régionaux (TER) est organisé en France autour de deux acteurs : les régions, qui sont devenues les autorités organisatrices de transports le 1er janvier 2002 à la suite de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, et SNCF Mobilités en tant qu'exploitant ferroviaire unique.

Cette décentralisation de la compétence d'autorité organisatrice des TER s'est renforcée ces dernières années avec l'adoption de plusieurs lois :

- la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, qui a fait de la région le chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les transports ;
- la réforme ferroviaire du 4 août 2014, qui a attribué aux régions la compétence pour définir la politique tarifaire applicable aux TER ;
- la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) du 7 août 2015 qui a élargi les compétences des régions à l'intégralité de la mobilité interurbaine en lieu et place des départements.

Ainsi, la répartition des rôles est actuellement la suivante :

- les régions fixent le plan de transport et la politique tarifaire. Elles financent l'acquisition du matériel roulant. Elles investissent aussi dans la rénovation de certaines lignes et gares ;
- SNCF Mobilités exploite les lignes, c'est-à-dire fait circuler les trains, assure leur maintenance, vend les billets et abonnements et lutte contre la fraude. En contrepartie, elle perçoit les recettes issues des ventes de billets et d'abonnements, ainsi que les subventions[5] des régions ;
- SNCF Réseau possède et entretient le réseau ferré ; elle perçoit des péages[6], payés par SNCF Mobilités (qui les refacture aux régions) et par l'État ;
- SNCF Gares & connexions, au sein de SNCF Mobilités[7], possède et entretient les gares ; elle perçoit des redevances, payées par SNCF Mobilités (qui les refacture aux régions) ;
- l'établissement public industriel et commercial (EPIC) SNCF est chargé de la sûreté ferroviaire[8] ;
- l'État participe au financement de la rénovation de certaines lignes et gares, du régime de retraite des cheminots et d'une partie des péages.
- l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) assure la régulation sectorielle de toutes les activités de SNCF Mobilités.

[5] Appelées « contributions d'exploitation ».
[6] Les péages sont des redevances dues pour l'utilisation du réseau ferré.
[7] Gares & connexions deviendra une filiale de SNCF Réseau au 1er janvier 2020.
[8] La sûreté ferroviaire est la mission de protection et de sécurisation des voyageurs, des personnels et biens.

Graphique n° 1 : organisation du transport express régional

Source : Cour des comptes

Le bilan de la décentralisation du transport express régional réalisé par les juridictions financières en 2009 a montré qu'elle avait eu un effet positif sur l'activité des TER entre 2002 et 2007. L'offre a été mieux adaptée aux besoins régionaux. Des investissements importants, réalisés par les régions, ont permis de renouveler le matériel roulant et de rénover des gares et le réseau ferré. Si l'on ajoute à cela des politiques tarifaires favorables aux clients, on comprend que le TER ait gagné en attractivité avec une progression de 27 % de la fréquentation entre 2002 et 2007.

Mais contrairement aux autres pays où l'ouverture à la concurrence et la régionalisation ont été concomitantes, en France, la décentralisation ne s'est pas accompagnée dans le même temps de l'ouverture à la concurrence et les faiblesses du dispositif sont apparues : hausse continue des coûts d'exploitation, dégradation de la qualité de service. Dans ce contexte, des tensions se sont développées entre des régions désireuses de s'affirmer comme autorité organisatrice et un exploitant unique soucieux de garder ses prérogatives.

L'ouverture à la concurrence, fixée par le quatrième paquet ferroviaire européen au plus tard fin 2023[9] pour les services conventionnés[10], vient profondément changer cette donne. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire

[9] Toutefois, l'article 19 de la loi du 27 juin 2018 précise que « les conventions conclues [avec SNCF Mobilités] avant le 25 décembre 2023 […] se poursuivent jusqu'au terme qu'elles ont fixé, leur durée ne pouvant excéder dix ans », ce qui peut reporter dans certains cas l'ouverture à la concurrence au plus tard à 2034.

[10] Les services conventionnés de voyageurs regroupent les activités bénéficiant d'un soutien financier d'autorités organisatrices de transports : les TER financés par les régions, les Transiliens par Île-de-France Mobilités et les Intercités par l'État.

du 27 juin 2018 précise les conditions de cette ouverture à la concurrence et oblige désormais les acteurs à se préparer à cette évolution.

> Les données du présent rapport proviennent pour la plupart de SNCF Mobilités. Certaines sont aussi issues des régions, de SNCF Réseau, de l'ARAFER[11] ou de comparaisons internationales. Des écarts entre les données de SNCF Mobilités et des régions ont été identifiés sans qu'ils puissent être expliqués.
>
> L'utilisation des données de l'année 2018, communiquées par SNCF Mobilités, tient compte du caractère spécifique de cette année, marquée par un fort mouvement de grève au printemps.
>
> Enfin, les rapporteurs ont consulté des experts extérieurs[12] et étudié des exemples étrangers, par des visites sur place (Allemagne, Suède) et des entretiens (Royaume-Uni, Suisse), permettant des comparaisons utiles avec le modèle français.

⁂

Le rapport fait le bilan sur la période 2012-2018 de l'évolution de l'offre et de la qualité de service (I), ainsi que du coût et du financement de l'activité TER (II). Enfin, il fait un état des relations entre l'exploitant ferroviaire et les autorités organisatrices de transport, ainsi que de leur préparation respective à l'ouverture à la concurrence (III).

[11] L'ARAFER est devenue Autorité de régulation des transports (ART) le 1er octobre 2019 à la suite de l'extension de la compétence de l'autorité au secteur aéroportuaire prévue dans l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019.
[12] Notamment du LAET (Laboratoire aménagement économie transport) de l'université Lyon 2 et de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

Chapitre I

Un fort engagement des régions, un service encore insuffisant

Malgré l'engagement important des régions pour rendre plus attractive l'utilisation des TER, le constat sur la période 2012-2018 est celui d'une diminution de la fréquentation (I). L'explication réside principalement dans la dégradation continue de la qualité de service (II), pour partie liée au mauvais état du réseau ferroviaire (III).

I - Une offre de services toujours plus volontariste

Les régions ont maintenu entre 2012 et 2018 la priorité au transport express régional, en faisant évoluer l'offre de transport, en s'engageant significativement dans le financement des infrastructures et en rendant toujours plus attractives leurs gammes tarifaires.

A - Une offre de transport en évolution

Après avoir largement augmenté leur offre de transport à la suite de la régionalisation de 2002, les régions l'ont stabilisée entre 2012 et 2018.

Sur le plan ferroviaire, elles ont accru le nombre de trains en circulation, souvent avec la mise en place du cadencement[13]. Ainsi, le nombre de trains-kilomètres[14] est passé de 138 millions en 2002 à 171 millions en 2012, puis à 175 millions en 2017. Le nombre de sièges-kilomètres offerts[15] est passé de 57 milliards en 2012 à 57,7 en 2017[16].

Six régions (Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie) ont vu le périmètre de leur convention s'élargir à la suite du transfert par l'État de 18 lignes Intercités[17], qu'elles s'efforcent de rationaliser en les intégrant à l'offre TER. La région Grand Est a ainsi renforcé l'offre entre Paris et Troyes (15 allers-retours contre 13 auparavant) et celle entre Paris et Belfort (5 allers-retours contre 4 auparavant) avec des liaisons plus rapides.

Par ailleurs, deux régions (Hauts-de-France, Bretagne) ont mis en place une offre de « TERGV », consistant à subventionner des trains à grande vitesse (TGV) qui, en contrepartie, sont accessibles avec un billet ou un abonnement TER, sans réservation : il s'agit, par exemple, des liaisons TGV Rennes-Brest, Rennes-Quimper, Lille-Calais-Boulogne ou Arras-Dunkerque. Cette nouvelle offre a rencontré un certain succès, la fréquentation des TERGV en Hauts-de-France ayant crû de 30 % environ entre 2012 et 2017 pour une offre quasiment stable.

[13] Le cadencement désigne la mise en place de trains à intervalles réguliers tout au long de la journée, par exemple toutes les heures. Il rationalise et simplifie l'offre avec l'objectif de la rendre ainsi plus attractive et de s'adapter aux formes évolutives de mobilité. En Grand Est, la mise en place du cadencement s'est traduite par une augmentation du nombre de trains en semaine sur l'axe Strasbourg-Bâle et sur le triangle marnais (Reims-Épernay-Chalons).

[14] Un train-kilomètre désigne le parcours d'un train sur un kilomètre. Par exemple, trois trains parcourant chacun 15 kilomètres sont comptabilisés comme 45 trains-km.

[15] Les sièges-kilomètres désignent les places assises proposées dans les trains (qu'elles soient occupées ou non) multipliées par le nombre de kilomètres parcourus. Par exemple, un train de 100 places assises parcourant 15 kilomètres sera comptabilisé comme 1 500 sièges-km offerts.

[16] Les chiffres de 2018 sont moins représentatifs du fait de la grève du printemps : 164 millions de trains-km et 53 milliards de sièges-km offerts.

[17] Des protocoles d'accord ont fixé les participations financières réciproques de l'État et des six régions aux coûts de fonctionnement des lignes ainsi que les engagements de l'État sur le financement ou la fourniture de matériel roulant neuf. Cf. *RPA 2019, Tome II*. Les trains Intercités : une réforme à achever, p. 99-120. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Les régions ont également renouvelé les rames en circulation : entre 2012 et 2017, les investissements se sont élevés à environ 3,3 Md€. Cette politique a permis d'offrir aux clients des moyens de transport de meilleure qualité, améliorant l'attractivité des TER : l'âge moyen des trains est ainsi passé de 16 à 12 ans entre 2012 et 2016. Sur la même période, le parc de trains diesel a été réduit de 12 % et celui de trains électriques ou bi-mode[18] a augmenté de 37 %. Cependant, les régions n'achètent pas directement les trains mais subventionnent SNCF Mobilités, qui achète les trains et en reste propriétaire (même si les clauses de reprise par les régions ont été précisées par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire). Ainsi, en 2017, SNCF Mobilités était propriétaire de 87 % du parc de matériel roulant.



Automoteur diesel X72500, en service depuis 1997



Automoteur électrique Régio2N, en service depuis 2014

[18] Équipés à la fois d'un moteur diesel et d'un moteur électrique alimenté par une caténaire, ces trains peuvent rouler en mode électrique sur les lignes électrifiées et au diesel sur les lignes non électrifiées.

S'agissant de la composante routière de l'offre TER, l'offre de cars et taxis TER[19] a diminué entre 2012 et 2018, de 24,3 à 17,9 millions de cars-kilomètres. Cette réduction apparente est due en partie à la reprise des marchés des cars par certaines régions (Centre-Val de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nouvelle-Aquitaine) : ces régions confient elles-mêmes l'exploitation des cars à des sociétés d'autocars privées sans passer par SNCF Mobilités. Cette logique s'est accentuée avec le transfert des départements aux régions de la compétence des transports routiers interurbains en 2017 et des transports scolaires aux fins de rationaliser l'offre routière.

B - Les investissements dans les infrastructures : un engagement financier croissant des régions

1 - Des investissements accrus des régions dans le réseau et les gares

Au-delà de l'offre de transport, les régions se sont intéressées de plus en plus aux infrastructures, que ce soit le réseau ferré ou les gares.

Les régions ont été amenées à investir fortement pour maintenir ou améliorer le réseau régional et éviter que le service se dégrade (avec des ralentissements de circulation), voire soit suspendu. L'État continue, pour sa part, de financer certaines lignes à travers les contrats de plan État régions (CPER). La part des régions dans ces CPER est toutefois devenue prépondérante. Par exemple, en Hauts de France, le CPER 2015-2020 prévoit 616 M€ d'investissements ferroviaires dont 76 % seront assurés par la région. En Occitanie, l'achèvement du doublement de la voie entre Les Arènes et Colomiers (axe Auch-Toulouse) nécessite 51 M€ d'investissements dont la moitié provient de la région et seulement un quart de l'État[20]. En Nouvelle-Aquitaine, la rénovation prévue de la ligne Libourne-Bergerac coûtera 80 M€, assumés à 42 % par la région et 32 % par l'État.

[19] Certaines régions (Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France, Centre-Val de Loire, etc.) financent non seulement des trains et des cars mais aussi des taxis TER. Ces taxis, à réserver à l'avance, transportent les voyageurs du lieu de leur choix jusqu'à une gare ferroviaire.

[20] Le complément provient d'autres collectivités, notamment de certains départements, et de SNCF Réseau.

Le désengagement progressif de SNCF Réseau dans les investissements de renouvellement pour les lignes dites UIC 7-9[21], visant à réduire son déficit et désormais officialisé dans le contrat de performance 2017-2026 entre l'État et SNCF Réseau[22], est en effet venu changer la donne.

Les régions s'engagent également dans de nouvelles lignes régionales, dont l'utilité sociale, économique et environnementale peut s'avérer inégale. Certaines opérations, telles que le Léman Express, ont pu apporter une réponse à de forts besoins de déplacements. D'autres sont beaucoup plus contestables : par exemple, la région Bourgogne-Franche-Comté et l'État ont contribué à la rénovation de la ligne Belfort-Delle, fermée aux voyageurs en 1992 et rouverte en 2018, à hauteur de 31 M€ chacun (sur 110,5 M€ d'investissement)[23]. Depuis sa réouverture, cette ligne est très peu fréquentée (cf. *infra*).

La création du Léman Express

Le projet du Léman Express consiste à créer un réseau régional unifié de part et d'autre de la frontière pour desservir le Grand Genève. Il est constitué de six lignes ferroviaires desservant 45 gares, grâce à 230 kilomètres de voies et 40 rames. La partie française du projet a permis notamment de construire un nouveau tronçon entre Genève-Cornavin, en Suisse, et Annemasse, en France.

Côté français, les subventions publiques s'élèvent à 455 M€, dont 292 M€ pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, 65 M€ pour le département de la Haute-Savoie, 46 M€ pour l'État et 52 M€ pour les autres cofinanceurs (SNCF Réseau, communauté d'agglomération d'Annemasse-Les Voirons, Office fédéral des transports suisse, Union européenne, diverses collectivités territoriales françaises).

Une fois les lignes en fonctionnement (ce qui est prévu pour 2020) et sous réserve d'une évolution des tarifs, les recettes devraient s'élever, côté français, à environ 8 M€ par an, les coûts d'exploitation à environ 33 M€ par an, laissant un déficit d'exploitation d'environ 25 M€ par an, intégralement à la charge de la région[24]. Le taux de couverture prévu des coûts d'exploitation par les recettes serait donc d'environ 25 %.

[21] Les lignes classées de 7 à 9 dans la classification de l'Union internationale des chemins de fer (UIC) sont les lignes en général peu fréquentées. Cette classification est parfois contestée car reflétant mal l'activité de transport régional des voyageurs.

[22] SNCF Réseau limite désormais sa contribution à 8,5 % du coût total d'un projet.

[23] Le complément a été apporté par la Suisse, l'Union européenne et d'autres collectivités.

[24] Estimations réalisées mi-2018.

Au total, entre 2012 et 2017, les investissements des régions sur le réseau régional se sont élevés à environ 1,6 Md€.

Mais l'effort financier des régions ne se limite pas au seul réseau régional. Bien que le réseau structurant relève des priorités fixées par l'État à SNCF Réseau dans son contrat de performance, les régions participent au financement d'opérations sur des infrastructures nationales. Par exemple, la région Auvergne-Rhône-Alpes finance les travaux sur le nœud ferroviaire lyonnais à hauteur de 95,9 M€ sur la période 2015-2020, soit autant que l'État.

En outre, les régions n'hésitent pas à investir dans l'amélioration des gares (y compris celles de niveau national comme la gare de Lyon Part-Dieu ou la gare de Rennes), alors qu'elles ne sont pas propriétaires de ces infrastructures, les gares appartenant à SNCF Mobilités (Gares et connexions). Ces travaux portent tant sur la rénovation que sur l'accessibilité, l'information voyageurs ou l'aménagement de pôles d'échanges multimodaux. Ainsi, la région Bourgogne-Franche-Comté s'est engagée à hauteur de 42 M€ d'investissements entre 2018 et 2025. La région Bretagne a financé les projets de pôles d'échanges multimodal de huit grandes gares (dont Rennes) pour 38,5 M€, soit 23 % du coût total.

Au total, entre 2012 et 2017, les investissements des régions dans les gares se sont élevés à environ 500 M€[25].

2 - Une clarification nécessaire des rôles respectifs de l'État et des régions

Il est aujourd'hui nécessaire de clarifier les rôles respectifs des régions, du groupe public ferroviaire et de l'État dans le financement des infrastructures régionales[26].

Le partage était clair jusqu'en 2016, année à partir de laquelle SNCF Réseau, chargée de la maintenance de l'ensemble du réseau ferré, s'est désengagée financièrement des investissements de renouvellement sur les lignes les moins fréquentées.

[25] Ce montant comprend également les investissements réalisés dans les ateliers de maintenance, propriétés de SNCF Mobilités.
[26] C'est-à-dire du réseau ferré où ne circulent que les TER et des gares d'intérêt régional ou local.

Si ce désengagement se confirmait, les régions qui souhaiteraient prendre en charge ces investissements pourraient légitimement revendiquer le transfert à leur profit de la gestion ou de la propriété de ces infrastructures. Ainsi, les régions auraient la maîtrise des choix d'investissement, de renouvellement ou de développement, et de maintien ou non des lignes existantes. Elles pourraient disposer également de la capacité de choisir le gestionnaire d'infrastructure chargé de l'entretien de la ligne, c'est-à-dire de sélectionner, si elles le souhaitent, une entreprise autre que SNCF Réseau[27], de concéder l'ensemble de la ligne (entretien et exploitation), ou encore d'adapter, sous réserve de la sécurité ferroviaire dont l'État est le garant, le référentiel d'entretien au type de fréquentation des lignes afin de réduire les coûts[28].

Le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)[29] prévoit la possibilité de transférer aux régions qui le demandent les missions de gestion des infrastructures pour les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national. Mais les conditions financières de ces transferts ne sont pas encore précisées, notamment pour ce qui concerne la redevance d'accès. Cette dernière, payée actuellement par l'État à SNCF Réseau, devrait être transférée aux régions afin que celles-ci l'affectent aux gestionnaires d'infrastructure choisis.

De plus, tant que l'État choisira de rester propriétaire du réseau, il ne pourra pas s'exonérer de définir une politique de renouvellement des infrastructures pour les lignes d'intérêt local et régional et d'en déterminer le financement. Une clarification des politiques ou des compétences reste indispensable. Régions de France[30] n'a pas, jusqu'à présent, exprimé une position commune des régions sur ce sujet. Si toutes font état d'une même inquiétude de voir la responsabilité de la maintenance des lignes régionales transférée sans contrepartie et de devoir assumer des fermetures de lignes peu fréquentées, elles divergent en revanche sur la position à tenir. Certaines estiment que SNCF Réseau doit remplir totalement son rôle de gestionnaire d'infrastructure. D'autres sont ouvertes à la possibilité de sortir des lignes du réseau ferré national et de leur appliquer une gestion liant infrastructures et services.

[27] En revanche, SNCF Réseau reste chargée de l'attribution des sillons et de la gestion des circulations, afin de conserver la cohérence du système ferroviaire.
[28] Régions de France indique que les contre-expertises menées par plusieurs régions font apparaître des différentiels de coûts de plus de 30 % par rapport aux évaluations du gestionnaire d'infrastructures.
[29] En discussion au Parlement au moment de la finalisation du présent rapport.
[30] Régions de France est une association d'élus chargée de représenter les régions auprès des pouvoirs publics.

La même question peut se poser pour les gares régionales ou locales, dont la gestion ou la propriété pourraient également être transférées aux régions[31]. Dans ce cas aussi, les régions pourraient utilement décider, dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire, du devenir de ces infrastructures et de leur développement, en lien avec les intercommunalités et les communes concernées (par exemple, avec des espaces de services, dont les maisons France service). En particulier, elles pourraient choisir, si elles le souhaitent, un gestionnaire autre que Gares & connexions. De plus, les régions pourraient prendre des mesures de reconversion des bâtiments des gares en cas de suppression d'arrêts[32].

Inversement, les investissements dans le réseau ferré national structurant et dans les gares dites nationales doivent rester du seul ressort de SNCF Réseau et de Gares et Connexions. Il apparaît anormal que les régions financent, sur cette partie du réseau, des opérations de rénovation que SNCF Réseau ne peut assumer du fait de l'insuffisance du soutien de l'État[33].

Tableau n° 1 : gestion et financement du réseau et des gares (situation actuelle)

	Réseau		**Gares**	
	National	**Régional**	**Nationales**	**Régionales et locales**
Gestionnaire	SNCF Réseau	SNCF Réseau	Gares & connexions (SNCF Mobilités)	Gares & connexions (SNCF Mobilités)
Financeurs	SNCF Réseau, État, régions	SNCF Réseau, État, régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités), État, régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités), État, régions

Source : Cour des comptes

[31] L'ordonnance du 12 décembre 2018, prise dans le cadre de la loi du 27 juin 2018, permet aux régions d'inclure, à leur demande, dans le périmètre des contrats de service public relatifs à l'exploitation des services ferroviaires « tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation des gares », sans pouvoir remettre en cause la gestion unifiée des gares confiée à Gares & connexions (SNCF Mobilités).

[32] Le projet de loi d'orientation des mobilités permet au maire (ou au président de l'ECPI) de conclure une convention de mise à disposition de bâtiments voyageurs inutilisés.

[33] Voir Cour des comptes, *Rapport public thématique : SNCF Réseau, des réformes à approfondir*. La Documentation française, décembre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 2 : gestion et financement du réseau et des gares (situation préconisée)

	Réseau		Gares	
	National	Régional	Nationales	Régionales et locales
Gestionnaire	SNCF Réseau	Régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités)	Régions
Financeurs	SNCF Réseau, État	Régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités), État	Régions

Source : Cour des comptes

C - Des offres tarifaires toujours plus favorables aux clients

1 - Un dispositif inflationniste depuis l'origine

Lors de la régionalisation des TER en janvier 2002, la tarification n'avait été que partiellement transférée aux régions. En effet, le barème kilométrique national (BKN), fixé par l'État, est resté le tarif de référence et les réductions nationales commerciales (tarifs découverte, cartes de réduction SNCF, calendrier bicolore, abonnements fréquence et forfait) et sociales (abonnement de travail sur une distance de moins de 75 km, abonnements élèves, étudiants et apprentis, familles nombreuses, etc.) sont restées applicables. La seule marge de manœuvre des régions était d'offrir aux clients des tarifs spécifiques régionaux encore plus avantageux que les tarifs nationaux.

Les régions se sont emparées de cette possibilité afin d'accroître l'attractivité des TER :

- les abonnements travail ont été étendus au-delà des 75 km et les tarifs ont été réduits. Ainsi, à compter de 2012, la région Pays de la Loire a plafonné à 1 € le prix de chaque trajet domicile-travail, prime transport de l'employeur déduite ; ce dispositif a cependant été supprimé par la région en 2018.
- les tarifs en faveur des élèves, étudiants et apprentis ont été souvent élargis à tous les jeunes de moins de 26 ans et certaines régions ont même offert la quasi-gratuité (région Provence-Alpes-Côte d'Azur) ;
- des tarifications très faibles ont été mises en place pour les clients les plus fragiles socialement (demandeurs d'emploi, faibles revenus) ; dans certains cas, la gratuité a été proposée à certaines catégories de clients (par exemple, membres des forces de l'ordre, y compris en dehors du service) ;

- enfin, pour inciter les clients occasionnels à prendre le TER, les régions ont multiplié les cartes de réduction (pour les moins de 26 ans, pour les plus de 26 ans) ou les billets à tarif réduit (déplacements en groupe, événements culturels et sportifs, etc.).

Ces politiques tarifaires régionales ont clairement contribué à renforcer l'attractivité des TER durant la période 2002-2011, en rendant, en apparence, le mode ferroviaire concurrentiel par rapport à la voiture particulière. Elles ont cependant abouti à une grande complexité tarifaire. En outre, dans la période récente, cette politique a trouvé ses limites en termes de fréquentation, du fait de la dégradation de la qualité de service (cf. *infra*). Ce constat est particulièrement vrai pour les voyageurs occasionnels (-6,6 % entre 2012 et 2017), le nombre d'abonnés continuant pour sa part à progresser (+8,7 % entre 2012 et 2017 pour les scolaires et étudiants et +6,7 % pour les abonnements domicile travail) du fait de tarifs toujours très bas et de la hausse de la population scolaire, étudiante et active.

Ces politiques tarifaires ont un coût significatif pour les contribuables régionaux, qui prennent en charge la réduction du prix des billets et des abonnements. Le coût des tarifications régionales pour les contribuables est passé de 443 M€ en 2012 à 494 M€ en 2017, soit une progression de plus de 50 M€.

Deux exemples de tarifications volontaristes

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a mis en place en 2011 une nouvelle gamme tarifaire Zou : le produit « Zou ! Études » offrait, pour un abonnement de 15 € annuel, la gratuité sur les trajets domicile-études et 50 % de réduction sur tous les autres trajets en TER. Cette offre a eu un réel succès commercial (multiplication par 2,5 de la fréquentation des étudiants entre 2011 et 2012) mais au prix de 31,6 M€ de perte de recettes (en 2017, les abonnés « Zou ! Études » représentaient 20 % du trafic pour seulement 0,65 % des recettes de la région).

L'ancienne région Languedoc-Roussillon a mis en place en 2011 le billet à 1 € sur cinq lignes, dispositif étendu en 2015 à toutes les lignes avec néanmoins un contingentement de 460 000 billets par an. Si la fréquentation a nettement augmenté au début de l'opération, elle s'est concentrée lors de l'extension du dispositif sur des lignes déjà fortement fréquentées. Le coût annuel du dispositif est évalué à 4,6 M€.

2 - Les défis de la nouvelle liberté tarifaire

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a donné aux régions une plus grande liberté dans la fixation de l'ensemble des tarifs des TER. Cette liberté est quasi totale, seuls les tarifs sociaux répondant à une politique sociale nationale restant en vigueur (notamment les tarifs familles nombreuses, congés annuels et personnes handicapées).

Les régions ont très rapidement saisi cette nouvelle liberté tarifaire[34] pour agir dans trois directions :

- simplifier les gammes tarifaires pour les rendre plus lisibles et plus attractives. Par exemple, certaines régions ont créé des tarifs par paliers[35] pour les clients occasionnels : 5 € tous les 35 km en Bourgogne-Franche-Comté (5 € jusqu'à 35 km, 10 € pour 36 à 70 km, etc.) ou 4 € tous les 25 km en Normandie ;
- revaloriser les tarifs pratiqués. Certaines régions ont revalorisé le barème kilométrique national[36] qui n'avait plus évolué depuis fin 2014. Des abonnements ont été également revus à la hausse. Par exemple, la région Pays de la Loire a décidé d'augmenter de 21 € sur trois ans (entre 2018 et 2020) tous les abonnements mensuels. L'objectif de ces mesures était d'augmenter les recettes directes et ainsi de mieux couvrir le coût du service. Cependant, certaines régions, comme Centre-Val de Loire, ont à l'inverse fait le choix de baisser toujours plus les tarifs du TER[37], transférant davantage la charge vers le contribuable ;
- enfin, les régions qui ont fusionné ont harmonisé l'ensemble de leur gamme tarifaire en adoptant des stratégies différentes. Bourgogne-Franche-Comté et Normandie ont défini une gamme totalement nouvelle. Auvergne-Rhône-Alpes a étendu la gamme Rhône-Alpes à l'Auvergne. Enfin, Grand Est et Nouvelle-Aquitaine ont veillé à trouver un équilibre entre d'anciennes gammes tarifaires très hétérogènes, conduisant à augmenter les prix pratiqués dans des anciennes régions (Lorraine, Poitou-Charentes).

[34] Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes en 2017, toutes les autres en 2018 sauf la Bretagne.

[35] La Bretagne a expérimenté la gamme « prix ronds » en 2015 avec succès, en permettant la reprise de la fréquentation des voyageurs occasionnels (+76 000 voyageurs dès 2015).

[36] Grand Est : +2,5 % en septembre 2017 et +2 % en juillet 2018 ; Auvergne-Rhône-Alpes : +1,5 % en septembre 2017 et +1,5 % en juillet 2018 ; Provence-Alpes-Côte D'Azur : +3,5 % en janvier 2018 et +6 % prévu en juillet 2019 ; Pays de la Loire : +1 % en juillet 2018 ; +2 % en juillet 2018.

[37] Par exemple, la carte tout public passe, en 2019, de 75 à 30 € par an ; les réductions auxquelles elle donne droit passent de 25 % le week-end uniquement à 33 % en semaine et 50 % le week-end.

Les gammes tarifaires sont donc rapidement devenues très régionalisées, à l'origine de plusieurs difficultés que les régions devront très rapidement régler :

- l'ensemble des gammes tarifaires ne sont pas encore accessibles sur la totalité du système de distribution de SNCF Mobilités, notamment le site internet oui.sncf, L'adaptation des systèmes d'information, récemment entamée (fin 2016-début 2017) devra être accélérée, avec des problèmes de faisabilité technique et de coût qui devront être anticipés ;
- si les régions ont progressé dans l'offre intermodale pour les abonnés avec les principales agglomérations intéressées, cette offre est quasi inexistante pour les clients occasionnels du fait des durées et modes de validation très différents ;
- en cas de liaison interrégionale ou de correspondance (avec une liaison TGV ou Intercités), l'harmonisation des tarifs n'a été que très rarement traitée[38]. Elle nécessite, pour les tarifs interrégionaux, que les régions s'entendent sur la réciprocité des gammes tarifaires applicables, notamment sur la validité des cartes de réduction d'une région à l'autre.

Le cas du pass Navigo

Le passage au pass Navigo à tarif unique, adopté unilatéralement par la région Île-de-France, n'a pas été sans conséquence pour les régions voisines.

Cette offre mise en place par Île-de-France Mobilités à partir de septembre 2015 d'un pass Navigo à tarif unique (à l'époque fixé à 70 € mensuels) a en effet conduit les abonnés issus des régions contiguës à opter pour la combinaison de deux abonnements avec soudure à la première gare d'Île-de-France : ce système était pour eux plus avantageux que de conserver un abonnement unique pour tout le trajet. Il en est résulté des pertes de recettes élevées pour les régions voisines, estimées à 3 M€ annuels pour la région Centre-Val de Loire et plus de 4 M€ annuels pour la région Hauts-de-France.

[38] Dans l'attente de solutions, le BKN continue de s'appliquer rendant incompréhensible pour le client, le tarif de certaines liaisons.

II - Une qualité de service peu incitative à l'utilisation du TER

Malgré les efforts des régions pour rendre toujours plus attractive l'utilisation des TER, le constat sur la période 2012-2018 est celui d'une diminution de la fréquentation. Une des causes principales est la dégradation continue de la qualité de service durant cette période.

A - Une qualité de service insuffisante

La qualité de service est un des enjeux majeurs pour les régions et SNCF Mobilités, parce qu'elle constitue pour les clients du TER un critère d'appréciation aussi important que le prix du transport.

1 - Une offre de transport de moins en moins fiable

Plusieurs indicateurs permettent d'apprécier la qualité du service rendu. Les deux plus sensibles pour les clients sont les indicateurs de réalisation et de régularité du service :

- le premier permet de mesurer la réalisation de l'offre de transport en comptabilisant les trains déprogrammés (décision prise avant 17 heures la veille du service) et les trains annulés (décision prise à partir de 17 heures la veille du service).
- le second permet de mesurer le taux de retard des trains, à savoir les trains arrivant avec 6 minutes de retard ou plus au terminus.

La non-réalisation de l'offre de transport a fortement varié, entre 2,3 % et 12,2 % entre 2012 et 2018.

Graphique n° 2 : évolution de la non réalisation de l’offre (trains-km)

14%
12%
10%
8%
6%
4%
2%
0%
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018
Taux de non-réalisation Dont taux d'annulations

Le taux d’annulations n’est pas disponible pour 2012.
Source : Cour des comptes d’après données SNCF Mobilités

Les mauvais résultats, en comparaison des autres pays européens[39], s’expliquent notamment par :

- les mouvements de grève, notamment à l’origine des chiffres élevés de non-réalisation de l’offre en 2014, 2016 et surtout en 2018 ;
- les événements extérieurs tels que des conditions climatiques exceptionnelles ;
- l’état des infrastructures, le nombre élevé de travaux étant source de déprogrammations ;
- les difficultés rencontrées par l’exploitant, par exemple le manque de fiabilité des matériels roulants ou le manque de recrutement d’agents de conduite (notamment en 2016).

L’indicateur de régularité du service s’est dégradé durant la période 2012-2018, avec une légère amélioration en fin de période.

[39] La comparaison avec les autres pays est délicate car la France ne déclare que les trains annulés la veille du départ à partir de 17 heures. Malgré cela, le sixième rapport sur le suivi de l’évolution du marché ferroviaire de l’Union européenne de février 2019 plaçait la France en 2016, avec 1,9 % de trains annulés, en moins bonne position que l’Allemagne (0,5 %), la Pologne (0,76 %) ou la Suède (1,48 %).

Graphique n° 3 : taux de régularité du service (trains arrivés avec moins de 6 minutes de retard)

92,5%
92,0%
91,5%
91,0%
90,5%
90,0%
89,5%
89,0%
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

Source : Cour des comptes d'après données SNCF Mobilités

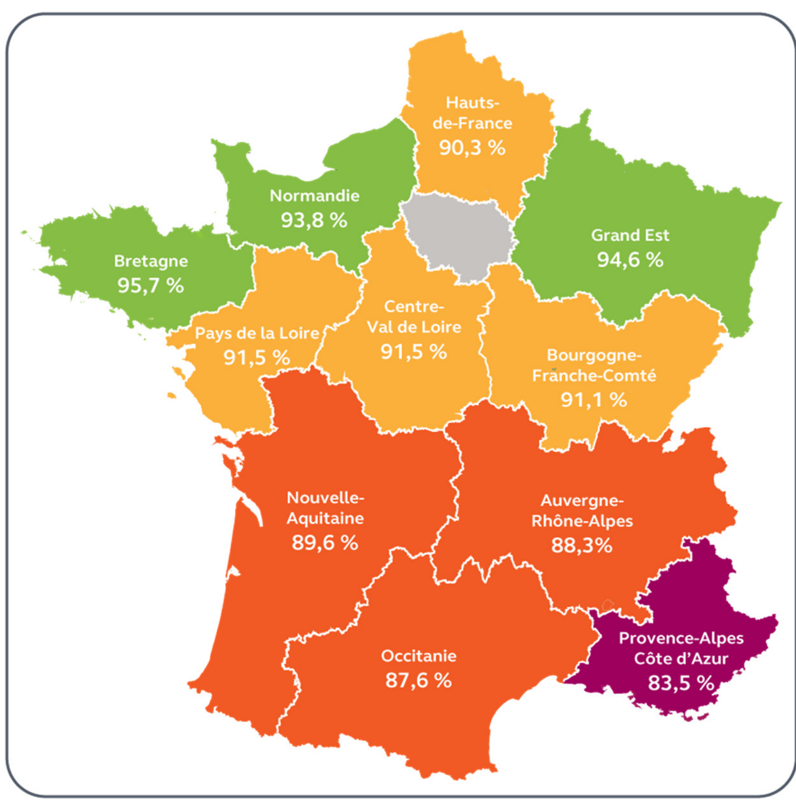
La France se situe également pour cet indicateur en mauvaise position sur le plan européen[40]. Les causes de cette trop faible régularité et de sa dégradation sont multiples :

- 23 % sont imputables au gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau), en raison de la multiplication d'incidents liés au réseau et d'une gestion perfectible de la circulation ;
- 37 % s'expliquent par des événements extérieurs (actes de malveillance, accidents de personnes, colis suspects, etc.) ;
- 40 % sont liés à l'exploitant en raison de matériel défectueux, d'absences ou de retards de personnels ou d'un défaut d'organisation de l'activité.

Le taux moyen de régularité de 90,5 % en 2017 masque des écarts importants entre les régions.

[40] Les comparaisons sont également difficiles car chaque pays ne mesure pas le retard de la même façon. En 2016, avec 90,2 % de régularité sur la base de moins de 6 minutes de retard, la France est derrière l'Allemagne (91,6 %), la Suède (91,2 %) et la Belgique (91,4 %) qui utilisent le même seuil de retard (sixième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire de l'Union européenne).

Carte n° 2 : trains avec moins de 6 minutes de retard en 2017



L'année 2017 a été retenue pour la présentation des taux de régularité du service par région, la grève de 2018 pouvant fausser les résultats de certaines régions
Source : Cour des comptes d'après données SNCF Mobilités

Les indicateurs de réalisation et de régularité du service utilisés par SNCF Mobilités sont loin de refléter la réalité vécue par les voyageurs. Ils n'indiquent que les trains déprogrammés, annulés et en retard mais ne mesurent pas les conséquences ressenties par le voyageur.

En effet, les indicateurs masquent de fortes différences entre les lignes. Ainsi, alors que la région Centre-Val de Loire se situe dans la moyenne nationale, les clients de la ligne Paris-Châteaudun ont vu le service se dégrader avec un taux de seulement 80,4 % de trains réguliers en 2017 contre 89,3 % en 2015. Une région pourtant bien placée comme Grand Est n'échappe pas à ce constat avec des retards principalement enregistrés sur les lignes à plus forts trafics (Strasbourg-Nancy n'avait un taux de régularité que de 85,1 % en 2017).

Plus inquiétant, les retards sont assez fréquemment enregistrés, quelle que soit la ligne, durant les heures de pointe, lorsque le nombre de voyageurs est le plus important. Ainsi, sur la ligne Paris-Chartres-Le Mans, le taux de régularité moyen de 90 % masque un taux de seulement 85 % aux heures de pointe.

D'autres indicateurs de qualité de service font également l'objet d'un suivi des régions et de SNCF Mobilités.

Par exemple, l'information des voyageurs en situation perturbée constitue un des axes de travail de SNCF Mobilités. L'indicateur de satisfaction des clients est plutôt faible (42 % en 2016, année perturbée par des mouvements de grève). Mais les efforts réalisés pour mettre en place des dispositifs d'accueil et d'information, notamment à travers les différentes applications, pourraient porter leurs fruits dans les années à venir.

La sûreté est également une priorité tant pour SNCF Mobilités que pour les régions, avec la montée en puissance de la délinquance et des incivilités dans les gares et à bord des trains[41]. Certaines régions ont fortement investi ce sujet : la région Auvergne-Rhône-Alpes a voté en 2016 un plan de sécurisation de 85 M€ sur la période 2015-2020 afin notamment d'équiper en vidéo-protection un tiers des gares d'ici 2022 et d'augmenter de 80 équivalents temps plein (ETP) le nombre d'agents de la sûreté ferroviaire ; la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a pris en charge depuis 2016 pour 15,8 M€ divers dispositifs tels que la mise en place de vidéo-surveillance, l'installation de portiques de sécurité et le financement de 40 agents supplémentaires de la sûreté ferroviaire.

De fait, à l'échelle nationale, le nombre d'heures d'agents de sûreté ferroviaire a augmenté d'environ 260 % entre 2012 et 2018. Le taux national de voyageurs ayant le sentiment d'être en sécurité dans les TER a progressé pour atteindre 85,4 % en 2017[42].

Enfin, la qualité du service en gare et à bord des trains fait l'objet d'un suivi des régions au travers d'indicateurs multiples inscrits dans les conventions (propreté, relation clientèle, etc.). Dans ce domaine, SNCF Mobilités enregistrait des résultats satisfaisants qui se situaient au-dessus de la moyenne de l'Union européenne[43] .

---

[41] Augmentation de 204 % des actes recensés par SNCF Mobilités entre 2012 et 2018 pour l'activité TER.

[42] Et même 86 % sur les quatre premiers mois de 2019, après une légère baisse en 2018 (84,5 %).

[43] Dans le quatrième rapport sur le suivi du marché ferroviaire (enquête 2013), 72 % des clients se sont déclarés satisfaits de la propreté et du bon entretien des gares (57 % pour l'UE), 64 % de la propreté et du bon entretien des wagons (48 % UE) et 64 % de la disponibilité du personnel dans les trains (58 % UE).

Néanmoins, le panorama d'ensemble est celui d'une dégradation régulière de la qualité de service, qui a trouvé sa traduction dans les mesures de la satisfaction des clients[44]. SNCF Mobilités a introduit un nouvel indicateur, le « Net Promoter Score » (NPS)[45]. Le résultat de 2017, un NPS de - 16,7, traduit bien l'insatisfaction des clients sur le service rendu. Il montre aussi que les clients des TER sont nettement moins satisfaits que ceux des TGV (en 2017, NPS de + 13) et des TGV à bas coût Ouigo (+ 27). Le suivi de ce type d'indicateurs est d'autant plus important que la clientèle du TER sera de moins en moins captive du fait de l'évolution des formes de mobilité, comme le montre déjà la volatilité des voyageurs occasionnels (cf. *infra*).

2 - Une prise de conscience récente des régions et de SNCF Mobilités

Dans le cadre des conventions entre les régions et SNCF Mobilités, des mécanismes financiers sont prévus pour prendre en compte l'atteinte ou non des objectifs en termes de qualité de service :

- la réfaction des charges permet de réduire la subvention régionale du montant des charges non engagées par l'exploitant du fait de la non réalisation du service ;
- les pénalités, bonus et malus constituent des dispositifs visant à intéresser l'exploitant à la réalisation des objectifs (bonus) ou à le pénaliser financièrement dans le cas inverse (pénalités, malus).

L'analyse des conventions en vigueur entre 2012 et 2017 fait apparaître une diversité de situations entre les régions, montrant une plus ou moins forte sensibilité aux enjeux de la qualité de service.

Les réfactions de charge sont très diversement calculées d'une région à l'autre (par exemple 1 € par train-km supprimé dans l'ancienne région Franche-Comté, 3 € dans l'ancienne région Nord-Pas de Calais ou encore 7 € dans l'ancienne région Basse-Normandie). SNCF Mobilités a obtenu également dans certains cas une exonération (cas de force majeure par exemple) ou une franchise (par exemple, 1,8 % de trains-kilomètres non réalisés en Bretagne). L'ensemble de ces mécanismes a permis de

[44] Dans certaines régions et pour certaines lignes, des comités de lignes permettent aux clients d'exprimer leurs attentes. Le fonctionnement de ces comités est très variable tant sur le degré de présence des clients que sur les sujets abordés (horaires, qualité de service, etc.).
[45] Le NPS est construit sur la seule question « quelle est la probabilité que vous recommandiez ce service à un ami ou un collègue ? » avec une notation de 0 (pas du tout probable) à 10 (très probable). Sur cette base est déduit un score, considéré comme bon s'il est positif. Les clients qui accordent une note de 9 ou 10 sont considérés comme des promoteurs du service ; ceux qui accordent une note inférieure ou égale à 6 sont considérés comme des détracteurs. Le NPS est le pourcentage de promoteurs moins le pourcentage de détracteurs.

limiter les réfactions de charges, ce qui est contradictoire avec le fait de restituer à la région la totalité des charges non engagées par l'exploitant.

Les conventions prévoient aussi le plus souvent des pénalités lorsque le service n'est pas réalisé. La plupart des dispositifs sont peu incitatifs, avec des différences sensibles entre les régions. Par exemple, l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais ne prévoyait aucune pénalité alors que la région Bourgogne-Franche-Comté pénalise à hauteur de 2 € le train-km non réalisé, imputable à SNCF Mobilités. Quant à la région Occitanie, elle prévoit un malus annuel de 200 000 € si l'objectif de réalisation du service n'est pas atteint par SNCF Mobilités, lequel s'ajoute à la pénalisation par train-km non réalisé (par exemple, 6,5 € si le train n'est pas remplacé par un car). Là encore, des franchises peuvent réduire l'efficacité des pénalités : par exemple, dans l'ancienne convention Centre-Val de Loire, les pénalités ne commençaient à s'appliquer qu'au-delà de 2,5 % des trains-kilomètres supprimés (la nouvelle convention a supprimé cette franchise).

Des bonus/malus sont également prévus pour inciter ou pénaliser l'atteinte d'objectifs sur la qualité de service (régularité des trains, service en gare et à bord des trains). S'agissant de la régularité des trains, les dispositifs recensés sont aussi le plus souvent peu incitatifs. Compte tenu de la dégradation de la régularité des trains sur la période 2012-2017, on pouvait s'attendre à une augmentation des malus. Il n'en a rien été. Certaines régions ont revu à la baisse les objectifs à atteindre ou mis en place des mécanismes sans effet financier. Dans certains cas, SNCF Mobilités a même pu recevoir un bonus net grâce aux résultats satisfaisants concernant le service dans les trains et en gares.

Tableau n° 3 : bilan des incitations financières à la qualité de service des TER au niveau national

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pénalités	-4,2	-9,8	-22,3	-8,9	-37,0	-16,2	-61,3
Bonus / malus	+2,6	+0,5	+0,3	-0,5	-2,1	-0,9	-12,8
Total pénalités et bonus / malus	-1,6	-9,3	-22,0	-8,4	-39,1	-17,1	-74,1
Contributions régionales	2 276	2 298	2 387	2 440	2 447	2 509	2 549
Poids des incitations financières dans les contributions	0,1 %	0,4 %	0,9 %	0,3 %	1,6 %	0,7 %	2,9 %

Source : Cour des comptes d'après données SNCF Mobilités

Les effets des incitations financières sur la qualité de service se sont avérés limités, ne permettant pas d'inverser la lente dégradation des résultats. Pour autant, les régions ont profité du renouvellement des conventions pour redéfinir et durcir leurs dispositifs. Par exemple, la région Auvergne-Rhône-Alpes a renforcé le niveau des pénalités pour les trains annulés, allant de 6 € à 30 € par train-km annulé en fonction de la fréquentation du train (le taux le plus élevé est appliqué aux heures de pointe). L'impact a été significatif puisque le montant des pénalités a atteint 5,1 M€ en 2017, année pourtant exempte de mouvements sociaux importants.

Au niveau national, le niveau des pénalités et bonus/malus a été de 17,1 M€ en 2017, soit plus du double du montant de 2015 (années comparables avec l'absence de mouvements de grève). L'effet a été encore plus marquant en 2018, année atypique, puisque le total des malus et pénalités s'est élevé à 74,1 M€. Mais, on est encore loin du régime de certains pays, comme la Suède, où la région de Stockholm a appliqué une pénalité d'environ 20 M€ en 2018 à l'exploitant ferroviaire sur un contrat de 200 M€ annuels.

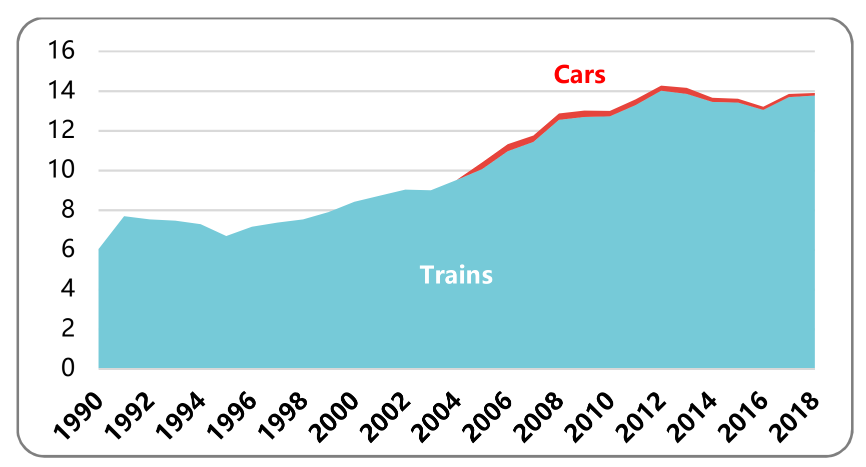
SNCF Mobilités a été, dans ces conditions, conduite à mettre en place des mesures visant à améliorer la réalisation et la régularité du service :

- une réflexion est engagée avec les régions pour rendre plus fiable le plan de transport, en simplifiant les parcours et les grilles horaires et en réduisant les risques de conflits dans la circulation des trains ;
- un effort est réalisé pour améliorer la ponctualité des trains au départ (plan « H00 »), le constat ayant été fait en 2017 que seuls 79,4 % des TER sont partis à l'heure (en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 72,8 % des trains sont partis à l'heure et 83,5 % sont arrivés avec moins de 6 minutes de retard ; en Bretagne, les taux ont été respectivement de 85,6 % et 95,7 %) ;
- SNCF Mobilités s'est attaquée à la réduction du nombre de trains dits « malades », ayant plus de 35 % d'irrégularité. Pour ces trains, les causes des défaillances sont souvent multiples : plan de transport complexe et peu fiable, matériel fragile, infrastructure très dégradée.

B - Une fréquentation en baisse depuis 2012

Le trafic du TER (trains et cars) a stagné autour de 7 milliards de voyageurs-km[46] entre 1990 et 1995, puis a doublé au cours de la période 1995-2012 pour atteindre 14,2 milliards en 2012, pour retomber à 13,2 milliards en 2016. Enfin, l'année 2017 marque un rebond, avec un trafic remontant à 13,8 milliards de voyageurs-km[47] : cela représente, en moyenne, environ 200 km parcourus en TER par habitant, soit environ 1,4 % des déplacements totaux des Français (qui se sont élevés, en 2017, à 941 milliards de voyageurs-km, c'est-à-dire 14 000 km par habitant), mais ces déplacements constituent un enjeu important pour la vie quotidienne de nombreux français.

Graphique n° 4 : trafic TER, en milliards de voyageurs-kilomètres, 1990-2018



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

La hausse de la période 1995-2012 est due au développement de l'offre ferroviaire et à la mise en place de tarifs attractifs par les régions. Ces politiques régionales n'ont pas permis d'éviter une baisse de la fréquentation à partir de 2012, qui s'explique par plusieurs facteurs : la concurrence de nouveaux modes de transport, notamment le covoiturage

[46] Un voyageur-km désigne le parcours d'un voyageur sur un kilomètre. Par exemple, 100 voyageurs parcourant chacun 15 km sont comptabilisés comme 1 500 voyageurs-km.

[47] En 2018, la fréquentation est de 13,9 milliards de voyageurs-km. La stabilité de la fréquentation s'explique par le fait que la baisse du trafic lié à la grève (- 6,6 %) a été compensée par la reprise des Intercités en Grand Est et Centre-Val de Loire.

organisé ou informel et les « cars Macron », une démographie en retrait dans certaines régions (Limousin, Lorraine), la baisse des prix des carburants survenue entre 2012 et 2016 qui favorise l'usage du véhicule individuel, les grèves de 2014, 2016 et 2018, l'accroissement des travaux sur le réseau qui ont affecté les plans de transport et, enfin, la baisse de la qualité de service des TER décrite ci-dessus.

Cette baisse n'est cependant pas uniforme sur l'ensemble du territoire national : par exemple, en région Bretagne, le trafic a crû de 2,8 % entre 2012 et 2017, soit 0,6 % par an.

La situation des autres pays européens est très variable, avec, entre 2010 et 2016, une nette hausse du trafic en Allemagne (+13 %), une stagnation en Espagne (0 %) et une baisse marquée au Royaume-Uni (- 8 %) et en Pologne (-15 %).

La contraction du trafic survenue depuis 2012 s'est traduite par une baisse de la fréquentation moyenne par train[48] jusqu'en 2017[49].

Graphique n° 5 : fréquentation moyenne des trains, 2006-2017 (en nombre de voyageurs par train)

Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

[48] Nombre moyen de voyageurs dans un train, calculé en divisant le nombre de voyageurs-kilomètres transportés en train dans l'année par le nombre de trains-kilomètres produits.

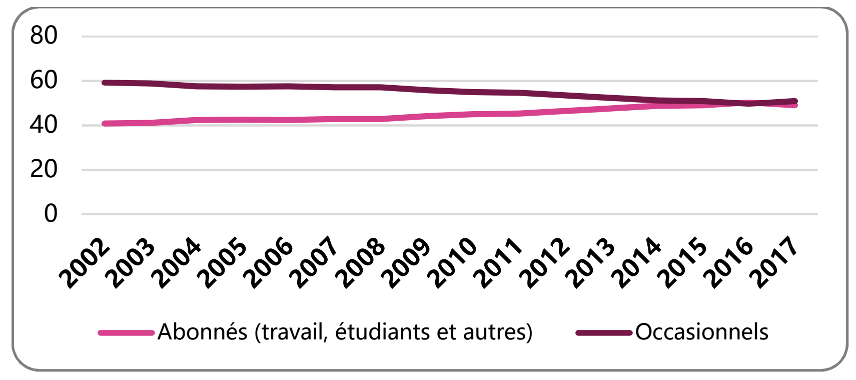
[49] La forte hausse de 2018 (84,1 voyageurs par train) peut s'expliquer par la baisse de l'offre liée à la grève, qui a pu conduire mécaniquement à un meilleur remplissage des trains. Elle n'est donc pas retenue dans le graphique.

La fréquentation moyenne, qui s'établit, en 2017, à 78 voyageurs par train, recouvre d'importantes disparités : elle s'échelonne de 53,3 voyageurs par train en Nouvelle-Aquitaine à 104,5 dans les Hauts-de-France. L'hétérogénéité est encore plus forte à l'échelle des lignes. D'une part, certaines lignes sont très peu fréquentées quel que soit l'horaire : ainsi, en région Occitanie, le taux d'occupation des trains de la ligne Figeac-Rodez est inférieur à 20 %, avec des trains très peu remplis en gare de Figeac (pouvant descendre jusqu'à 2 % de taux d'occupation). D'autre part, certaines lignes sont fréquentées, voire très fréquentées, en heure de pointe (par exemple, on compte fréquemment plus de 500 voyageurs par train sur la ligne Saint-Nazaire-Saumur, au départ de Nantes), mais beaucoup moins en heures creuses.

En ce qui concerne les cars et taxis TER, l'évolution de la fréquentation sur le long terme est difficilement interprétable du fait de la mauvaise qualité des données fournies par SNCF Mobilités. Les données de 2017 indiquent une fréquentation des cars encore plus faible que celle des trains, avec 8,2 passagers par car[50]. Là encore, cette moyenne recouvre des situations très variables, avec des fréquentations variant, en 2017, de 2,6 passagers en moyenne en Bretagne à 15,5 en Pays de la Loire.

Cette baisse de la fréquentation des TER survenue depuis 2012 affecte d'abord les clients occasionnels, plus sensibles à la qualité de service que les abonnés, usagers davantage captifs. La proportion de clients occasionnels a ainsi diminué de huit points entre 2002 et 2017[51], alors que celle des abonnés a augmenté d'autant : (graphique n° 6)

Graphique n° 6 : parts des abonnés et des voyageurs occasionnels, en %, 2002-2017



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

---

[50] 7,6 passagers par car en 2018.
[51] La part des occasionnels remonte à 52,1 % en 2018 (contre 51 % en 2017). Il est difficile de mesurer l'effet de la grève du printemps sur la fréquentation des abonnés.

Ce phénomène est dû notamment aux tarifs de plus en plus bas pratiqués par les régions pour les abonnés. Il peut accroître les problèmes de saturation en heures de pointe, pendant lesquelles l'essentiel de la fréquentation est assuré par des abonnés se rendant sur leur lieu de travail ou d'études. Inversement, il peut aussi entraîner des problèmes de manque de remplissage des trains, notamment aux heures creuses, pendant lesquelles l'essentiel des voyageurs sont des occasionnels. Ainsi, le taux d'occupation moyen des trains TER s'élève, en 2017, à 25,3 %[52], ce qui est très faible par rapport aux trains à grande vitesse (TGV) nationaux (67 % en 2017) et aux TGV à bas coût Ouigo (78 % en 2017). La mise en place d'une tarification variable ou d'horaires décalés, déjà en place à Rennes, Plaine Commune (Seine-Saint-Denis) et La Défense (Hauts-de-Seine), constitue une piste de travail pour mieux étaler l'horaire de pointe.

III - Des choix nécessaires sur le réseau ferroviaire régional

La fréquentation des TER dépend fortement de la qualité de service, celle-ci étant largement tributaire de l'état du réseau ferroviaire. Or, celui-ci est fortement dégradé, en particulier en ce qui concerne les lignes les moins fréquentées.

A - Un état du réseau encore très dégradé

Le sous-investissement dans la maintenance du réseau ferré national entre les années 1980 et le milieu des années 2000 a conduit à une forte dégradation des infrastructures. Malgré les efforts financiers réalisés ces dernières années, l'état du réseau reste fragile avec un âge moyen des voies et des appareils de voie d'environ 30 ans (contre 17 en Allemagne)[53].

Cet état dégradé est encore plus marqué sur la partie régionale du réseau, notamment avec le désengagement de SNCF Réseau des investissements de renouvellement pour ces lignes régionales (cf. *supra*). Les conséquences en termes de qualité de service se traduisent par des retards des trains liés à des défaillances de certaines infrastructures (notamment sur les signalisations et les caténaires) et à des ralentissements imposés sur certaines parties de ce réseau, pour des raisons de sécurité.

[52] 26,4 % en 2018.

[53] Le rapport public thématique intitulé *SNCF Réseau, des réformes à approfondir* de décembre 2018 concluait à la nécessité pour l'État d'accompagner SNCF Réseau dans le financement des investissements de renouvellement.

En janvier 2019, SNCF Réseau dressait un panorama inquiétant sur le devenir de ces lignes régionales, puisque seules 29 % d'entre elles sont jugées en bon état et plus de la moitié sont touchées par des ralentissements, voire pour certaines font l'objet d'une suspension de service. Les exemples sont nombreux et ne font que se multiplier. Ainsi, la ligne Agen-Périgueux a vu les secteurs de ralentissement augmenter, conduisant à un accroissement de 25 mn du temps de trajet depuis 2016. Sur la ligne Strasbourg-Sarreguemines, une section de 20 km a été ralentie de 110 à 60 km/h, augmentant de 8 mn le temps de parcours. Des lignes voient leur service suspendu, comme Épinal-Saint-Dié, Abbeville-Le Tréport et Angoulême-Limoges en 2018.

Les régions s'inquiètent légitimement de ce constat, car la faible qualité de service liée aux infrastructures conduit à une forte perte d'attractivité des TER par rapport au mode routier. Les aléas de circulation (retards et annulations de trains) et la lenteur de certains déplacements ferrés conduisent de nombreux clients à se détourner des TER. Plus grave, les lignes régionales pourraient se dégrader davantage dans les années à venir en l'absence d'investissements suffisants pour les remettre à niveau ; cette évolution pourrait conduire à accroître le nombre de kilomètres de ralentissements, voire à suspendre le service sur plus de 4 000 km de lignes dans les 10 prochaines années.

L'état du réseau constitue donc un enjeu essentiel pour les TER et les exemples étrangers montrent que la qualité du réseau ferré, comme en Suisse, est un facteur essentiel d'attractivité du transport ferré régional. Le désengagement de l'État sur ces lignes, en demandant à SNCF Réseau dans son contrat de performance de ne plus investir sur ce segment et en réduisant son intervention dans le cadre des CPER, met les régions en première ligne. SNCF Réseau évalue les besoins d'investissements pour restaurer les performances nominales[54] de ces lignes à 6,9 Md€ d'ici 2028.

Par ailleurs, les régions ne cachent pas leur mécontentement dans leur relation avec SNCF Réseau. Elles estiment ne pas avoir assez d'informations sur l'état et l'ancienneté des composants du réseau et découvrent trop tardivement des décisions de ralentissement ou de suspension du service.

[54] Vitesse de circulation des trains telle que prévue initialement.

B - La question persistante des lignes peu fréquentées

1 - Un réseau constitué pour un tiers de lignes peu fréquentées

Sur les 28 364 km de lignes du réseau ferré national, 20 489 km sont utilisées par des TER[55]. Parmi celles-ci, les lignes classées dans les catégories UIC 7 à 9[56], qui sont généralement les moins fréquentées, représentent 9 137 km. Beaucoup de ces lignes (8 636 km) ne sont pas électrifiées.

Les comptages mettent en lumière une extrême hétérogénéité des fréquentations. Par exemple, en 2017 en Pays de la Loire, sur 31 676 opérations de comptage[57], 2 619 faisaient ressortir une fréquentation inférieure à 10 voyageurs. Inversement, 203 comptages faisaient apparaître une fréquentation supérieure à 300 voyageurs. Un exemple extrême est la ligne Busseau-Felletin (région Nouvelle-Aquitaine), avec une fréquentation de 13 voyageurs en « heure de pointe » (sur cette ligne, seul un aller-retour par jour est proposé[58]). Au-delà de ces exemples, les plans de transport régionaux actuels se caractérisent parfois par une dispersion des trains sur des lignes très peu fréquentées, avec un faible nombre de circulations quotidiennes.

Le même constat peut être fait pour certaines gares, qui sont extrêmement peu fréquentées. Ainsi, on comptait, en 2016, 285 gares accueillant en moyenne moins de trois voyageurs par jour, tous trafics confondus. En Pays de la Loire, un comptage réalisé en 2016[59] par la région permet d'identifier quatre gares (Bournezeau, Fougeré, Thouars, Sévérac) où, les deux tiers du temps, aucun voyageur ne monte ni ne descend. Les gares peu fréquentées peuvent être situées sur des lignes elles-mêmes peu fréquentées : par exemple, les trains s'arrêtant en gares de Bournezeau (Pays de la Loire), Cerizay ou Bressuire (Nouvelle-Aquitaine) sont fréquemment très peu remplis. Mais elles peuvent aussi l'être sur des lignes relativement fréquentées (comme Écouflant ou Louverné en Pays de la Loire), ce qui ralentit inutilement les trains, diminuant leur attractivité par rapport à la route.

[55] Le reste étant notamment des voies de TGV ou de fret.
[56] Ces lignes sont dénommées par l'État « lignes de desserte fine du territoire ». Sur 40 % de ces lignes circulent moins de 10 trains par jour.
[57] Un comptage désigne le dénombrement des voyageurs à un instant donné dans un train donné. Plusieurs comptages peuvent donc être réalisés sur une même ligne, à plusieurs dates différentes.
[58] Un départ le matin dans le sens Felletin - Guéret à 6h46 et un retour le soir à 18h21 de Guéret en direction de Felletin.
[59] La mise en place du cadencement en septembre 2017 a pu modifier en partie ce constat.

2 - Un ensemble de solutions à envisager

Cependant, si ces constats doivent conduire les régions à s'interroger sur le devenir de certaines lignes et gares, il convient aussi d'être très prudent sur les bilans qui peuvent en être tirés. En effet, une faible fréquentation peut, dans certains cas, trouver une explication dans la mauvaise qualité du service (retards des trains, annulations), dans la dégradation des infrastructures conduisant à des incidents fréquents et des ralentissements et dans l'insuffisance de l'offre proposée et son inadaptation aux besoins des clients. Par ailleurs, la France se caractérise par une faible densité de population en comparaison avec certains de ses voisins : avec 112 habitants au km², la France est loin derrière l'Italie (200 hab./km²), la Suisse (205 hab./km²) ou l'Allemagne (231 hab./km²), rendant la question de l'aménagement du territoire plus sensible. En revanche, elle est nettement plus dense que l'Espagne (86 hab./km²) ou la Suède (20 hab./km²).

C'est pourquoi la fermeture des lignes et gares peu fréquentées, bien que souvent rationnelle d'un point de vue économique et souhaitable d'un point de vue environnemental quand le service est assuré avec des rames diesel, n'est évidemment pas la seule option possible. Plusieurs autres solutions peuvent être envisagées.

Tout d'abord, le plan de transport peut parfois être amélioré, avec par exemple :

- une suppression d'arrêts intermédiaires. Cela permet d'augmenter la vitesse commerciale du train, le rendant davantage compétitif par rapport à la route, ce qui peut relancer sa fréquentation. Des arrêts à la demande, relativement communs en Allemagne, peuvent aussi être envisagés, comme sur la ligne Romorantin-Valençay en région Centre-Val de Loire ;
- un cadencement des trains, permettant à la fois une offre plus attractive pour les voyageurs et une meilleure utilisation des matériels et des personnels. En effet, d'une part, une hausse et une lisibilité accrue de l'offre, associées à de meilleures correspondances, peut conduire, dans les zones suffisamment denses, à une augmentation de la fréquentation et donc à une occupation supérieure des trains. D'autre part, le coût supplémentaire associé à la circulation des trains sur une ligne déjà existante, est parfois relativement faible[60] : la région Grand Est indique que, dans certains cas, il se situe entre 4 et 8 € par train-kilomètre ;

[60] Ce coût supplémentaire pourrait même être encore réduit si SNCF Réseau proposait un système de redevances incitatif au développement de l'offre.

- une meilleure coordination avec les services routiers (cars et taxis TER ; cars interurbains).

En outre, la ligne peut être gérée de façon plus économique (comme on peut l'observer par exemple sur deux lignes, en régions Bretagne et Centre-Val de Loire) :

- l'exploitation peut être confiée dès maintenant à une entreprise autre que SNCF Mobilités, employant des personnels plus polyvalents, des matériels roulants légers et une maintenance adaptée des matériels ;
- l'infrastructure peut être maintenue avec des référentiels allégés conçus pour des lignes régionales de type UIC 7-9 et des équipements adaptés (maintien d'une seule voie sur les deux, signalisation réduite si la ligne est isolée du reste du réseau, etc.). Cette maintenance pourrait également être réalisée par un autre gestionnaire d'infrastructure que SNCF Réseau, si le coût proposé est inférieur.

À cet égard, les lignes Paimpol-Guingamp-Carhaix (en région Bretagne, exploitée par l'entreprise CFTA) et Salbris-Valençay (en région Centre-Val de Loire, exploitée par la Compagnie du Blanc-Argent) constituent des exemples intéressants, avec des fréquentations plus élevées et des coûts unitaires plus bas que d'autres lignes équivalentes exploitées par SNCF Mobilités : ainsi, les coûts par voyageur-kilomètre s'élèvent respectivement à 0,98 € et 0,56 € pour ces deux lignes, contre 7,87 € pour la ligne Busseau-Felletin (région Nouvelle-Aquitaine) gérée par SNCF Mobilités[61].

D'autres solutions, que le mode ferré, peuvent également être envisagées. La ligne peut être transférée sur route, avec la mise en place de cars, minibus ou taxis, réguliers ou à la demande, sur le réseau routier même ou, éventuellement, sur l'emprise de l'ancienne ligne ferrée une fois celle-ci bitumée. Cela a été fait par exemple par la région Grand Est sur les liaisons Châlons – Verdun, Thionville – Bouzonville (cars réguliers) et par la région Normandie pour certaines gares (Cérences, Nonant-le-Pin, etc.). Un tel transfert ne signifie d'ailleurs pas nécessairement une dégradation de la qualité de service. En effet, le service de car peut avoir une fréquence supérieure au service de train supprimé ; de plus, à l'inverse de certaines lignes ferrées, les cars et, *a fortiori*, des minibus et taxis peuvent desservir

---

[61] Source : rapport d'études du CEREMA de septembre 2016, *Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ferroviaires ?*. L'étude montre que le coût total de la section de ligne Busseau-Felletin est de plus de 2 M€ (dont 0,446 M€ pour le seul coût d'exploitation) par an pour une fréquentation très faible de 261 000 voy-km. Alors que pour la ligne Salbris-Valençay, le coût total est de 3,32 M€ pour 5,88 millions de voyageurs-kilomètres. Dans les deux cas, le coût total par km de ligne est identique (59 €) mais la différence de fréquentation conduit à un coût au voyageur-km très différent.

directement des centres bourgs, ce qui leur permet de regagner une partie du temps perdu à cause d'une vitesse plus faible.

En tant qu'autorités organisatrices des mobilités, les régions pourraient même combiner ces modalités avec des subventions à la mobilité, moins coûteuses et susceptibles de satisfaire les bénéficiaires, notamment les subventions à l'acquisition de voitures électriques ou des encouragements au covoiturage comme l'ont fait Île-de-France Mobilités et la région Hauts-de-France.

Toutes ces solutions doivent faire l'objet d'analyses sociales, économiques et environnementales comparées, prenant en compte notamment la fréquentation actuelle et potentielle, les coûts par voyageur-kilomètre, les temps de parcours et les arrêts, l'impact environnemental, l'état du réseau et le coût de son éventuel renouvellement, ainsi que l'offre routière. En Suisse, les lignes dont la couverture des coûts d'exploitation par les produits du trafic est inférieure à 30 % font l'objet d'une étude systématique pouvant conduire à arbitrer entre leur fermeture, avec substitution par un mode de transport routier, ou leur maintien.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2012, les régions ont stabilisé leur offre de transport et elles ont poursuivi leurs efforts sur le renouvellement du matériel roulant et continué à mener des politiques tarifaires favorables aux clients. Mais elles se sont surtout de plus en plus engagées dans les investissements sur le réseau emprunté par les TER. Le total de ces investissements a atteint environ 2,1 Md€ entre 2012 et 2017, rendant nécessaire une clarification du rôle des différents acteurs, notamment en ouvrant aux régions la possibilité de devenir propriétaires des infrastructures qu'elles financent déjà.

Les dépenses accrues des régions se sont paradoxalement accompagnées d'une baisse de la fréquentation, en particulier des clients occasionnels. Le trafic des TER a diminué depuis 2012, malgré un léger rebond en 2017.

La baisse régulière de la qualité de service est un des principaux facteurs explicatifs. Elle s'explique autant par les difficultés de gestion rencontrées par l'exploitant que par le mauvais état des infrastructures, dont la responsabilité incombe à SNCF Réseau. Le niveau des incitations

financières reste insuffisant pour pousser SNCF Mobilités à prendre des mesures correctrices.

Enfin, ce constat de la baisse globale de fréquentation ne doit pas occulter la grande disparité de situations selon les lignes. La fréquentation de certaines lignes et gares est très faible et interroge sur le plan économique, voire environnemental. Pour autant, plusieurs solutions s'offrent aux régions pour assurer la desserte de territoires souvent isolés. Pour effectuer leurs choix, il est indispensable que les régions disposent d'une analyse sociale, économique et environnementale pour chacune de ces lignes régionales peu fréquentées.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *transférer aux régions qui le souhaitent la propriété des infrastructures régionales (réseau secondaire, gares locales) et leur laisser le choix des modalités de gestion et d'entretien (État, régions) ;*
2. *accroître l'exigence sur le niveau de qualité de service attendu de l'exploitant et renforcer le niveau d'incitation (pénalités, bonus/malus) (régions) ;*
3. *réaliser une analyse sociale, économique et environnementale de chaque ligne peu fréquentée permettant à chaque région de choisir entre les options suivantes : développer la ligne, la maintenir en la gérant de façon plus économique, l'organiser avec un autre mode de transport ou la supprimer (régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau).*

Chapitre II

Une activité coûteuse,

de plus en plus subventionnée

Les coûts d'exploitation du TER n'ont cessé d'augmenter entre 2012 et 2018 (I). La responsabilité se partage entre les régions et SNCF Mobilités (II). Les subventions publiques couvrent la plus grande partie de ces coûts, les régions ayant opté pour des politiques tarifaires favorables aux clients. (III)

I - Des coûts élevés, pour des services peu modernisés

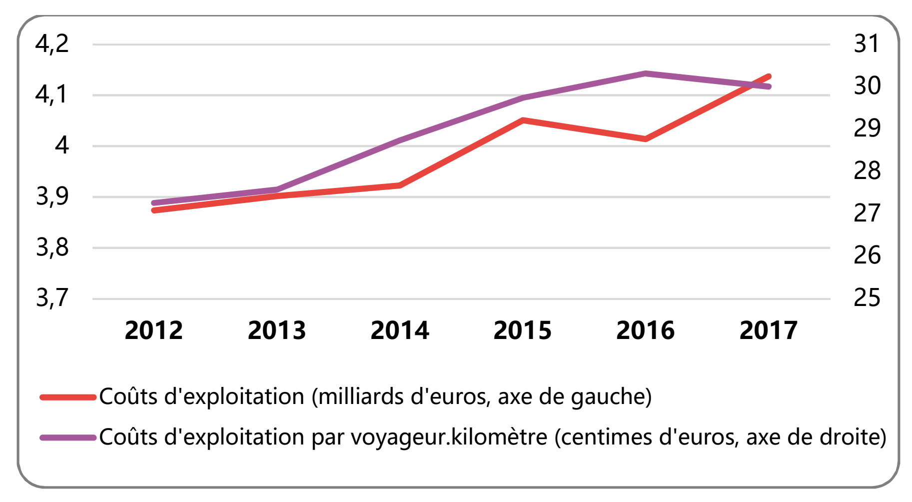
Les déplacements en trains TER sont particulièrement coûteux, qu'il s'agisse des coûts d'exploitation, des coûts environnementaux et, *a fortiori*, du coût total, incluant celui des infrastructures. Cela est le cas en particulier pour les trains peu fréquentés.

A - Des coûts d'exploitation en dérive constante mais une rentabilité élevée pour SNCF Mobilités

1 - Des coûts d'exploitation en hausse depuis 2012

Les coûts d'exploitation désignent les coûts liés à l'activité courante des trains, cars et taxis TER. En 2017, ils s'élevaient à 4,1 Md€[62]. Ces coûts sont en hausse constante, tant en valeur absolue que par voyageur-kilomètre.

Graphique n° 7 : coûts d'exploitation des trains et cars TER, 2012-2017



Les coûts d'exploitation 2018, affectés par les conséquences de la grève du printemps, ne sont pas repris dans le graphique : ils se sont élevés à 4,2 Md€ et le coût d'exploitation par voyageur-kilomètre à 0,303 €.
Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

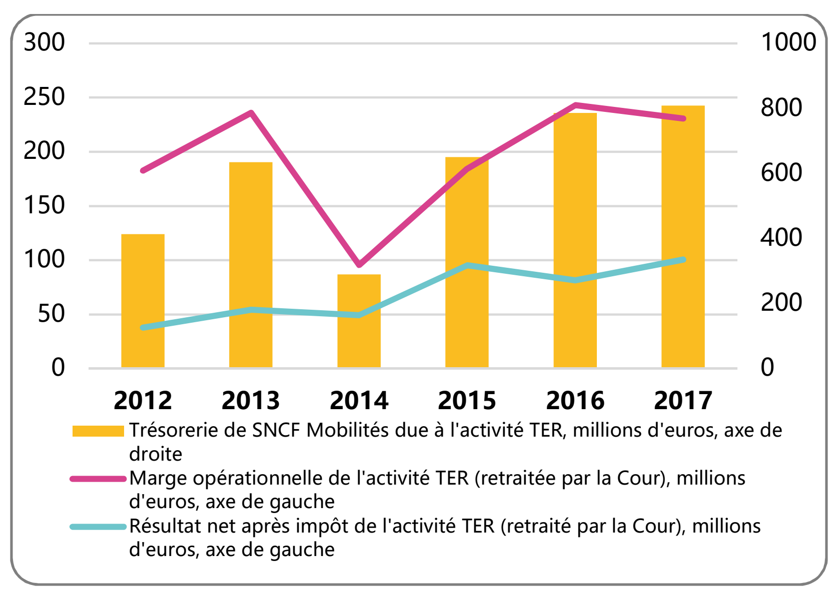
La subvention des régions couvre la majeure partie de ces coûts : par exemple, en 2017, les coûts d'exploitation déjà évoqués de 4,1 Md€, étaient financés par les régions à hauteur de 3,1 Md€ et par les voyageurs à hauteur d'1 Md€. La subvention des régions est en hausse constante depuis 2002. Jusqu'en 2012, le trafic TER ne cessant d'augmenter, cette situation était acceptée par les régions. Le trafic étant en baisse depuis cette date, elles acceptent de plus en plus difficilement de voir leurs subventions augmenter : il en résulte des tensions avec SNCF Mobilités (cf. *infra*).

[62] Les analyses seront faites sur la base de 2017, les données financières de 2018 étant trop affectées par la grève du printemps.

2 - Une rentabilité élevée pour SNCF Mobilités

De fait, l'activité TER de SNCF Mobilités dégage une rentabilité élevée et produit une trésorerie en forte croissance.

Graphique n° 8 : marge opérationnelle, résultat net et trésorerie de l'activité TER, en M€ hors taxes, 2012-2017



Pour information, en 2018, la trésorerie s'est élevée à 864 M€, la marge opérationnelle a été de 166 M€ (3,9 % du chiffre d'affaires) et le résultat net après impôt de 59 M€ ; ces soldes affectés par la grève du printemps 2018 ne sont pas repris dans le graphique.
Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

La rentabilité, mesurée par la marge opérationnelle[63], s'élève à 231 M€ en 2017, soit 5,6 % du chiffre d'affaires (4 117 M€).

Figurent au nombre des charges opérationnelles, les dépenses que les régions acquittent auprès de SNCF Mobilités pour rémunérer les coûts de structure du groupe public ferroviaire, d'un montant élevé de 74 M€ en 2017. Pour les régions, ces charges de structure sont peu liées à l'activité TER.

En outre, la marge opérationnelle est très variable selon les régions, allant de -6,9 % à +14,6 %. Elle dépend notamment à la fois des rapports entre SNCF Mobilités et la région et de l'évolution des coûts de SNCF Mobilités au cours de la convention.

[63] Notion proche de l'excédent brut d'exploitation.

Le résultat net global après impôts de l'activité TER s'élève, en 2017, à 101 M€, soit 2,5 % du chiffre d'affaires. Le ratio résultat net / chiffre d'affaires est élevé par rapport à celui couramment rencontré dans le secteur des transports publics (en 2017, 0,9 % du chiffre d'affaires pour Keolis, 1,1 % pour Transdev[64]). Ce résultat est lié à la situation de monopole dont bénéficie SNCF Mobilités.

Enfin, l'abondance de la trésorerie (808 M€ au 31 décembre 2017) est due notamment au fait que les régions versent leurs contributions le premier jour du mois ou du trimestre, alors que SNCF Mobilités paie ses salariés en fin de mois et ses fournisseurs externes à 45 jours. De plus, beaucoup de régions ont souhaité payer l'achat de matériels roulants par anticipation, pour lisser leurs dépenses.

SNCF Mobilités assume en réalité un risque économique et commercial limité sur son activité TER, dans la mesure où les conventions avec les régions prévoient que beaucoup de charges lui sont remboursées *ad valorem* (péages, impôts, etc.). En 2017, sur 4,1 Md€ de charges facturées par SNCF Mobilités aux régions, les charges refacturées représentaient 1,1 Md€, soit 28 % (contre seulement 22 % en 2012). Cette hausse des charges refacturées pourrait, si elle se prolongeait, réduire les incitations de SNCF Mobilités à optimiser sa production, puisque ses efforts ne porteraient que sur une part de plus en plus restreinte des charges.

B - Un impact environnemental inégal

L'utilisation du TER doit aussi être examinée du point de vue des externalités de ce mode de transport, c'est-à-dire des nuisances qu'il peut engendrer et des coûts associés. Ces externalités négatives regroupent les coûts des accidents et les coûts environnementaux : gaz à effet de serre, pollution locale (oxydes d'azote, particules fines)[65], bruit, congestion.

[64] D'après les rapports financiers 2017, Keolis a réalisé un chiffre d'affaires (CA) de 5 399 M€ et un résultat net (RN) de 50,9 M€, soit 0,9 % du CA ; Transdev a réalisé un CA de 6 643 M€ et un RN de 76 M€, soit 1,1 % du CA. Il convient de préciser qu'une large part de l'activité de Keolis et Transdev a lieu à l'étranger. Par comparaison, la RATP a un résultat net rapporté au chiffre d'affaires bien supérieur (CA 5 486 M€, RN 339 M€ soit 6,2 %), mais cet établissement public est en position de monopole sur la plus grande partie de son activité.

[65] Certains polluants ont un effet local : par exemple, les particules nuisent à la santé des personnes exposées. D'autres ont un impact significatif surtout dans des régions déjà polluées (grandes villes, etc.). Inversement, les polluants globaux ont un effet planétaire, indépendant de leur lieu d'émission : par exemple, le CO_2 et les autres gaz à effet de serre contribuent au réchauffement climatique de l'ensemble de la planète.

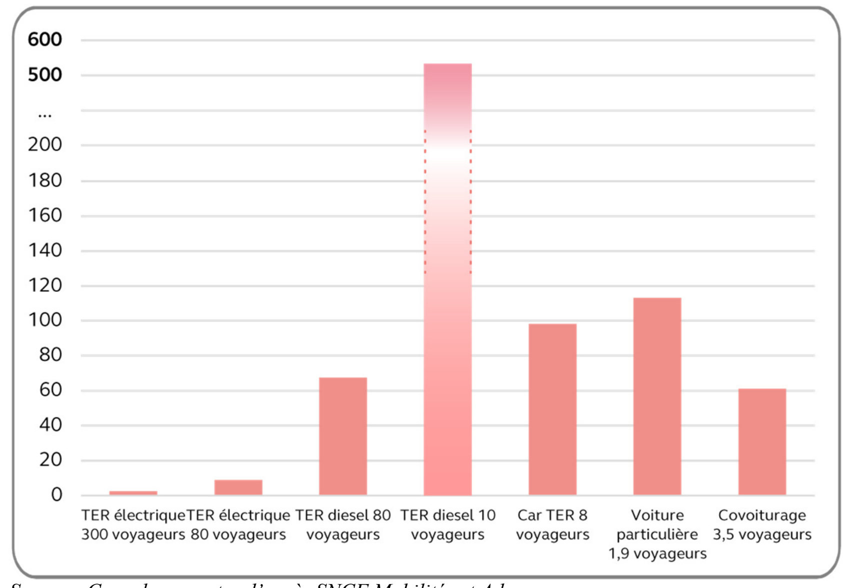
Les coûts liés aux accidents sont beaucoup plus faibles pour les trains TER que pour les cars, le covoiturage ou la voiture individuelle, les accidents de train étant plutôt exceptionnels en comparaison des accidents de la route.

L'impact est inégal en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre : si les émissions par passager des trains TER électriques sont négligeables, celles des trains TER diesel rendus nécessaires par l'électrification partielle au réseau (57 %) sont encore très élevées. Ainsi, en 2017, sur 5 842 automoteurs en circulation, 1 079 sont diesels et 1 691 sont bi-modes[66]. Un train TER diesel transportant 10 voyageurs (comme, par exemple, entre Saumur et La Roche-sur-Yon) émet 539 grammes de CO_2 par voyageur-kilomètre, soit une pollution près de cinq fois plus élevée qu'une voiture occupée par 1,9 voyageur[67]. Le train ne présente donc un intérêt écologique que s'il transporte suffisamment de voyageurs, de préférence sur un réseau électrifié : les régions doivent intégrer cette dimension dans leurs choix d'investissements dans les infrastructures, notamment s'agissant des lignes peu fréquentées.

En ce qui concerne les cars et taxis TER, ceux-ci, du fait de leur faible fréquentation (8,2 voyageurs en moyenne en 2017[68]) polluent presque autant que la voiture particulière et davantage que le covoiturage, mais environ cinq fois moins qu'un train diesel transportant le même nombre de voyageurs. Cela est dû à leurs consommations respectives : 25 à 30 litres aux 100 km pour un autocar contre 80 à 200 pour un autorail[69], voire 300 pour les locomotives les plus anciennes[70].

[66] Automoteurs pouvant rouler en mode diesel ou en mode électrique.
[67] 1,9 voyageur est la fréquentation moyenne d'une voiture particulière (source : Commissariat général au développement durable - CGDD). Cependant, la fréquentation moyenne est plus faible pour les déplacements pendulaires (1,2-1,3) qui représentent une part importante du trafic TER. Le taux de 1,9 peut donc sous-estimer l'impact négatif de la voiture particulière.
[68] Source : SNCF Mobilités.
[69] Les autorails disposent d'une cabine de conduite à chaque extrémité, d'une ou plusieurs caisses et de moteurs répartis sur chacune de ces caisses ; à l'inverse, les locomotives tractent des wagons séparables non motorisés.
[70] Source : SNCF Mobilités.

Graphique n° 9 : émissions de gaz à effet de serre de différents modes de transport, 2016 (en gramme de CO2 par voyageur-kilomètre)



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités et Ademe

La situation est également variable en matière de polluants locaux, selon le type et l'ancienneté du matériel roulant et le nombre de voyageurs transportés.

Les coûts liés au bruit sont nettement plus élevés pour les trains TER que pour les cars, le covoiturage ou la voiture individuelle.

Enfin, la congestion n'a pas été évaluée, faute de données disponibles. Ce facteur est en revanche à l'avantage du transport ferré, qui exige par voyageur-kilomètre deux à trois fois moins d'espace que la route.

La Cour, en lien avec l'ADEME et la SNCF, a tenté de valoriser le coût des externalités négatives pour la collectivité. Celui-ci s'élève à 1,2 centime d'euro par voyageur-kilomètre, soit 170 M€ en 2017 (cf. annexe n° 3 méthodologique).

À ce jour, pour son activité TER, SNCF Mobilités n'a pas mis en place de démarche d'éco-conduite, visant à réduire les émissions en économisant l'énergie, grâce à des accélérations et des freinages plus progressifs. Une telle initiative ne lui apporterait d'ailleurs aucune économie en ce qui concerne l'énergie électrique, puisque SNCF Réseau facture l'énergie électrique de façon forfaitaire et non sur la base des

kilowattheures réellement consommés par chaque train. Ces derniers sont en tout état de cause inconnus, la plupart des trains n'étant pas équipés de compteurs électriques. Enfin, les conventions avec les régions mentionnent la nécessité de l'éco-conduite sans fixer d'objectif. En dépit de cet environnement peu incitatif, SNCF Mobilités expérimente un algorithme de conduite, Opti-conduite, qui pourrait être généralisé en 2020.

C - Des coûts totaux très élevés

La prise en compte de coûts certes de nature différente tels que les coûts d'exploitation (4,1 Md€ en 2017), les investissements (infrastructures et matériels roulants, 3,6 Md€), le régime de retraites des cheminots (0,6 Md€[71]) et les coûts environnementaux (0,170 Md€) représente environ 8,5 Md€ en 2017.

Graphique n° 10 : coûts de l'activité TER, Md€, 2017

Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

Ces calculs montrent que le coût moyen par voyageur-kilomètre s'élève à 61 centimes d'euros, ce qui représente l'équivalent d'un trajet en taxi partagé entre trois voyageurs[72]. Cela fait du TER le mode de transport le plus coûteux, à l'exception du taxi à un ou deux voyageurs. Ce coût moyen recouvre d'importantes disparités :

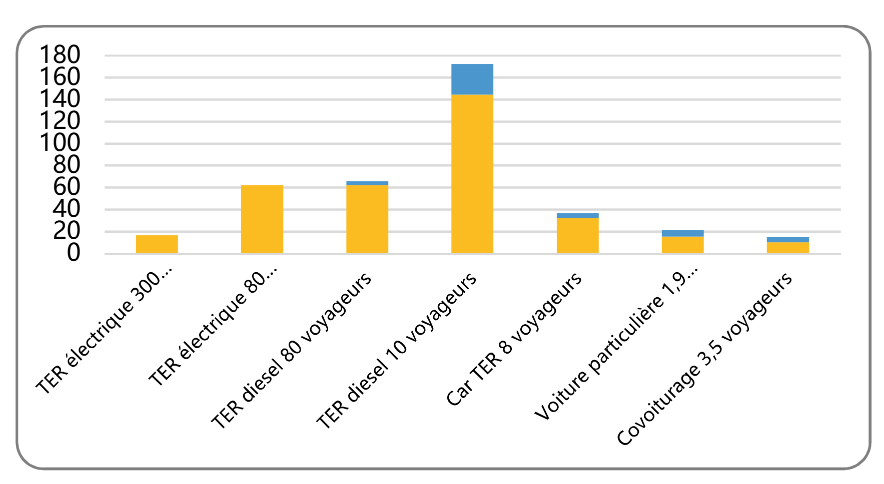
[71] Les cheminots bénéficient d'un régime de retraite spécial, financé par la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF. Ce régime étant déficitaire, l'État verse chaque année une subvention d'environ 3,3 Md€. Les effectifs de cheminots s'élèvent, en 2017, à environ 150 000 pour l'ensemble de la SNCF, dont 26 722 pour les TER. La part du déficit du régime de retraite pouvant être imputée à l'activité TER s'élève donc à environ 0,6 Md€ par an.

[72] Les tarifs kilométriques maximum réglementés des taxis s'élèvent en moyenne, en 2019, en province en zone C (aller simple en journée, du lundi au samedi) à 1,86 € (et moitié moins pour un aller-retour). Il convient d'y ajouter environ 20 centimes de coûts d'infrastructure (routes) et de coûts externes (accidents, pollution), soit un total d'environ 2,06 €/km, soit environ 69 centimes d'euro par voyageur-kilomètre.

- il est beaucoup plus faible pour un train fortement rempli, ce qui démontre que le train est économiquement et écologiquement pertinent pour du transport « de masse », à partir de 100 voyageurs en moyenne par train (cf. annexe 3) ;
- il est beaucoup plus élevé pour un train peu rempli. La ligne Busseau-Felletin (région Nouvelle-Aquitaine) constitue un exemple extrême : avec 13 voyageurs seulement à bord de son unique aller-retour quotidien, elle génère un coût de 7,87 € par voyageur-kilomètre en 2015, soit près de quatre fois le prix d'un taxi individuel.

Les coûts des cars et taxis TER sont estimés à environ 37 centimes d'euro par voyageur-kilomètre : peu remplis, ils sont plus onéreux que la voiture particulière (21 centimes) ou le covoiturage (15 centimes). Le graphique n° 11 permet de comparer des différents modes de transport.

Graphique n° 11 : comparaison des coûts des différents modes de transport (en centimes d'euros par voyageur-kilomètre) en 2017



Ce graphique donne un ordre de grandeur sur la base des hypothèses suivantes : 1. Les coûts environnementaux, très faibles, des trains électriques sont supposés nuls. 2. Les coûts d'infrastructure des différents modes de transport sont supposés équivalents. 3. Les coûts d'exploitation sont supposés indépendants du nombre de voyageurs.
Le graphique distingue les coûts environnementaux (en bleu) et les autres coûts (en jaune).
Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités et ADEME

II - Une responsabilité partagée entre les régions et l'exploitant ferroviaire

La responsabilité de ces coûts élevés est partagée entre les régions et SNCF Mobilités : les premières ne cherchent pas toujours à rationaliser l'activité ; la seconde fournit le service à un coût très élevé, notamment à cause d'une organisation du travail peu efficace.

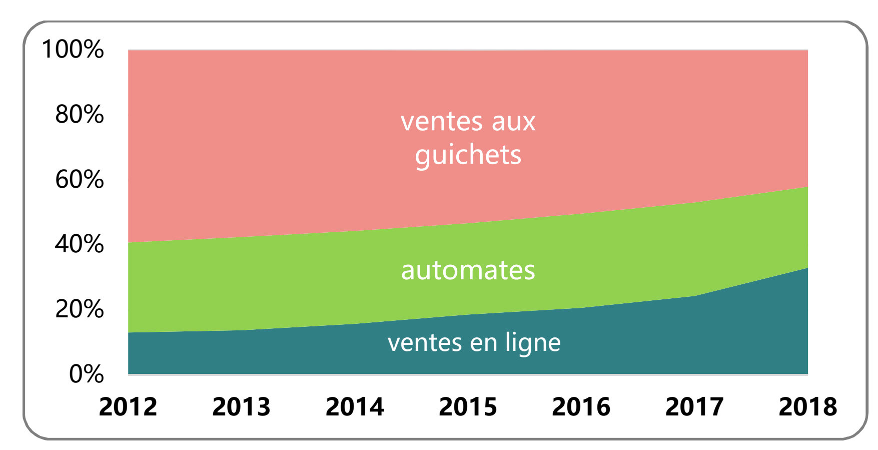
A - Des régions trop peu impliquées dans la rationalisation de l'activité

1 - Une priorité souvent donnée au maintien de l'offre de service existante

En ce qui concerne le niveau de service, beaucoup de régions privilégient la stabilité de l'offre, refusant les économies rendues possibles par le progrès technique et l'évolution des comportements des clients.

Par exemple, de nombreuses conventions prévoient que SNCF Mobilités devra maintenir tous les guichets existants, y compris les moins fréquentés, alors même qu'une proportion croissante de clients achète ses billets TER en ligne ou sur un distributeur. Ainsi, la convention TER de Bourgogne-Franche-Comté prévoit-elle que la région n'approuvera aucune suppression de guichet sans l'accord du maire concerné sur une solution alternative. Il en était de même pour l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais.

Graphique n° 12 : évolution des modes de distribution des TER entre 2012 et 2018



Source : Cour des comptes d'après données SNCF Mobilités

C'est pourquoi, au cours de la période 2012-2017, seules 10 % des gares TER ont vu leur guichet fermer (notamment en Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Lorraine, Champagne-Ardenne et Franche-Comté), si bien qu'en 2017, 20 % des gares TER réalisaient moins de 20 transactions par jour : pour ces gares, le coût du maintien d'un vendeur est largement supérieur au prix total des billets vendus. Cette faible évolution dans le mode de distribution des billets TER contraste avec le dynamisme de l'activité voyages (TGV), notamment les trains à grande vitesse Ouigo, vendus uniquement en ligne. Ce choix accroît fortement le coût de distribution des billets.

De même, de nombreuses conventions, comme par exemple celle du Nord-Pas-de-Calais, stipulent que SNCF Mobilités doit prévoir un agent d'accompagnement (contrôleur) à bord de chaque train, alors même que les trains récents peuvent être mis en œuvre par le conducteur seul, à l'instar des trains du réseau express régional (RER) et des Transiliens d'Île-de-France.

2 - Des plans de transports parfois peu rationnels

En outre, les régions ne cherchent pas suffisamment à rationaliser le plan de transport qu'elles commandent à SNCF Mobilités, ce qui peut conduire à une utilisation insuffisante des personnels et des matériels.

Ainsi, dans certaines régions, par exemple en Pays de la Loire, le trafic est organisé autour de deux pointes, l'une le matin, l'autre le soir ; les trafics sont très faibles aux autres horaires. Les conducteurs et contrôleurs ainsi que les matériels roulants sont donc peu employés une grande partie de la journée. Cette organisation conduit à rémunérer des personnels pour un temps effectif de travail très faible (en moyenne les conducteurs de TER ne conduisent que 3h28 par jour de service, au niveau national). Inversement, dans la région Grand Est, et notamment dans l'ex-région Alsace, un cadencement a été mis en place, qui permet d'optimiser l'emploi des conducteurs et des contrôleurs et l'utilisation des matériels.

De plus, certaines lignes pâtissent de dessertes hétérogènes : par exemple, jusqu'en 2018, neuf schémas de desserte différents existaient sur la ligne Marseille-Miramas[73]. Ces dessertes peu lisibles ne rendent pas le train attractif par rapport à la voiture, ce qui peut se traduire par une moindre fréquentation.

[73] En 2019, ils ont été réduits à deux schémas, avec une fréquence plus lisible : un train toutes les 30 minutes en heure de pointe et un train par heure en heure creuse.

Enfin, des trains relativement fréquentés effectuent trop souvent des arrêts dans des gares accueillant très peu de passagers. Par exemple, en 2017 en région Pays de la Loire, des trains chargés de plus de 200 voyageurs se sont arrêtés en gares de Donges, La Croix de Méan ou Penhoët, sans qu'aucun voyageur ne monte ni ne descende. De même, en région Occitanie, la ligne Toulouse-Narbonne compte 12 arrêts intermédiaires, dont certains distants de moins de 3 km (Labège-Innopole – Labège-Village) : un comptage effectué en octobre 2017 a montré que 10 de ces 12 arrêts ralentissent plus de 150 voyageurs à bord pour faire monter ou descendre moins de cinq voyageurs. Seuls les arrêts en gares de Castelnaudary et Carcassonne voient des montées et descentes significatives. Ces arrêts multiples allongent les temps de parcours, diminuent l'attractivité de ces trains par rapport à la route ce qui peut, in fine, réduire leur fréquentation et donc les recettes commerciales.

3 - Des conséquences financières parfois mal maîtrisées

Les régions, lorsqu'elles investissent, ne se préoccupent pas suffisamment des conséquences en termes d'exploitation. Ainsi, elles ont financé l'achat de matériels roulants très hétérogènes, qu'il s'agisse des types de trains (autorails et locomotives avec wagons), des motorisations et des capacités d'emport : en 2018, 39 différentes séries de trains TER coexistaient en France. Cette hétérogénéité nuit à l'optimisation du parc : dans chaque région, peu d'exemplaires de chaque série sont disponibles, ce qui réduit l'interopérabilité, complexifie la maintenance et augmente le nombre d'engins de réserve nécessaires. D'autres investissements se sont avérés discutables. La région Normandie a financé à hauteur de 2,2 M€ l'installation de portiques à la gare Saint-Lazare à Paris pour contrôler les titres de transport à l'accès aux trains. Mais ces portiques restent le plus souvent ouverts en heures de pointe pour fluidifier les flux de voyageurs et éviter les accidents.

De même, les décisions de maintenir des lignes, voire de développer de nouvelles liaisons, ne prennent pas assez en compte l'impact économique. Par exemple, chaque million de trains-kilomètre circulant sur les lignes rurales représente un surcoût de 14 M€ par an, par rapport au même service réalisé en car[74].

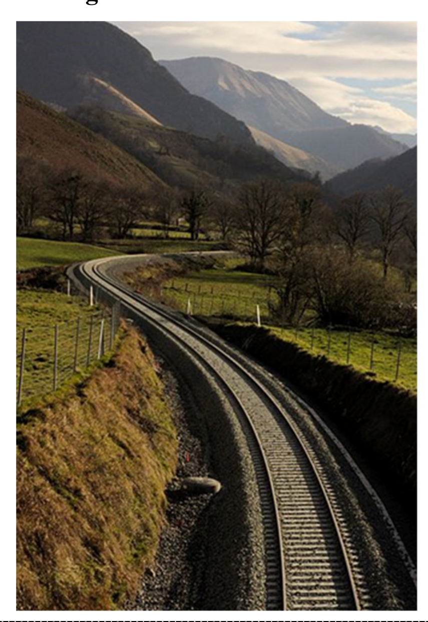
[74] *Transports ferroviaires régionaux de voyageurs : Quel modèle économique pour le TER ?*, étude pilotée par le think tank TDIE (Transports développement intermodalité environnement), réalisée par le cabinet Trans-Missions, synthèse publiée en octobre 2018.

Le projet de réouverture de la ligne Bedous-Canfranc en région Nouvelle-Aquitaine

En 1928, a été créée une liaison ferroviaire à voie unique entre la France et l'Espagne. Cette liaison part de Pau, dessert la ville d'Oloron-Sainte-Marie, le village de Bedous, franchit les Pyrénées *via* le tunnel binational du Somport et aboutit en Espagne au village de Canfranc. Au-delà, existe une voie d'un écartement différent[75] jusqu'à Huesca, puis Saragosse. Depuis les années 1980, la voie française n'est exploitée que jusqu'à Oloron-Sainte-Marie (22 km depuis Pau, 35 minutes, huit allers-retours par jour en train diesel). Côté espagnol, deux trains par jour circulent entre Canfranc et Huesca, dans chaque sens.

Le 26 juin 2016, a été rouverte la section entre Oloron et Bedous (24,7 km, 30 minutes, quatre allers-retours par jour en train diesel), comme première étape de l'hypothétique réouverture de la ligne jusqu'à Canfranc. Cette réouverture dépasse la seule problématique TER et correspond aussi à une volonté de la région de développer le fret ferroviaire transpyrénéen afin de limiter le trafic routier dans la vallée d'Aspe.

La ligne entre Oloron et Bedous



[75] L'écartement des rails des voies espagnoles est différent de celui des voies françaises. Un même train ne peut donc pas circuler sur une voie française et sur une voie espagnole. Sur la ligne Pau-Saragosse, les trains français s'arrêtaient à Canfranc et les passagers ou marchandises devaient emprunter un train espagnol de Canfranc à Huesca ou Saragosse.

La fréquentation de la section entre Oloron et Bedous est extrêmement faible, avec environ 40 voyageurs par jour en juillet, qui est le mois le plus fréquenté, donc au maximum environ 15 000 voyages par an. Or, le coût total (infrastructure et fonctionnement) peut être estimé à 4,6 M€ par an[76], soit 307 € par voyage. Le prix du billet (5,5 €) ne couvre donc qu'à peine 2 % du coût total.

Le prolongement de Bedous à Canfranc coûterait entre 126 et 158 M€ supplémentaires, pouvant remettre en cause le financement de la régénération des lignes TER existantes pour l'ensemble de la région. Or, à ce jour, des travaux préparatoires de débroussaillage ont déjà coûté plus de 1 M€ à la région et des études ont été lancées pour 14,7 M€ dans le cadre d'un programme de coopération transfrontalière (pour moitié financées par l'Union européenne).

Enfin, certaines décisions sont surprenantes : par exemple, lorsque SNCF Mobilités a demandé aux régions de prendre en charge le surcoût lié à la réforme de retraite des cheminots, certaines ont accepté de contribuer en tout ou partie, alors que rien ne les y obligeait, et ce sans contre-expertiser le montant présenté par SNCF Mobilités. C'est le cas des régions Nord-Pas-de-Calais (pour 34,5 M€ par an) ou Bretagne (pour 10,8 M€ par an en 2012 et 2013, puis 7,9 M€ par an à partir de 2014). D'autres, comme Centre-Val de Loire, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées ou Lorraine, ont refusé totalement cette prise en charge et ont obtenu gain de cause face à SNCF Mobilités devant les tribunaux administratifs.

B - Un exploitant ferroviaire peu efficient

1 - Une faible productivité de SNCF Mobilités

De son côté, SNCF Mobilités réalise le service demandé par les régions à un coût élevé. S'il est délicat de comparer les coûts entre divers pays européens[77], toutes les études connues de la Cour indiquent un

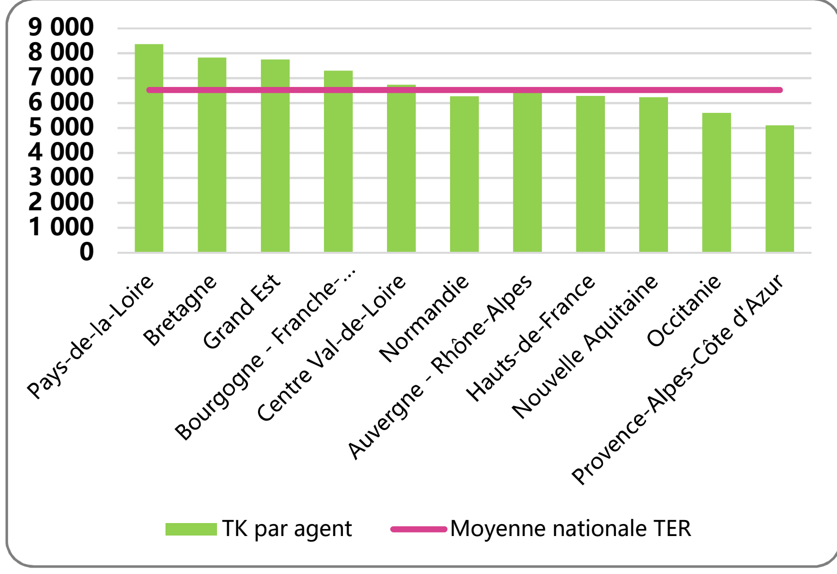
[76] Les travaux ont coûté environ 100 M€ (décompte définitif en attente), entièrement financés par la région. En considérant qu'ils sont amortis sur 30 ans, cela revient à environ 3,3 M€ par an. Le coût de fonctionnement s'élève à 1,3 M€ par an.

[77] Les données disponibles incluent en général le coût d'exploitation, mais pas nécessairement les autres coûts (péages, investissements, régimes spéciaux de retraite, etc.) et des différences existent d'un pays à l'autre entre les réseaux et l'offre (du fait du cadencement).

important surcoût par rapport à l'Allemagne[78] et à tous les autres pays européens, à l'exception du Luxembourg[79]. D'autres indicateurs montrent la faiblesse de la productivité de SNCF Mobilités par rapport à la Deutsche Bahn. Ainsi, en 2017, la direction générale des TER de SNCF Mobilités a réalisé 175 millions de trains-km avec 26 722 agents. En Allemagne, DB Regio, la filiale de transport régional de la Deutsche Bahn, a réalisé 459 millions de trains-km avec 35 651 agents : le nombre de trains-kilomètres par agent de DB Regio est donc deux fois supérieur à celui de SNCF Mobilités.

La productivité de SNCF Mobilités est non seulement faible mais aussi très variable selon les régions, de 5 102 trains-km par agent en Provence-Alpes-Côte d'Azur à 8 357 en Pays de la Loire :

Graphique n° 13 : trains-kilomètres par agent en 2017



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

[78] Selon IRG Rail, en 2016 et en euros par voyageur-kilomètre, +18 % ; selon Régions de France, en 2015 et en euros par train-kilomètre, + 53 %. IRG Rail, ou *Independant Regulators' Group - Rail*, est le réseau des régulateurs ferroviaires.
[79] Selon IRG Rail, en 2016 et en euros par voyageur-kilomètre.

Enfin, l'utilisation du matériel roulant est insuffisante. En effet, le kilométrage moyen annuel du matériel roulant s'élève, en 2018, à 114 828 km alors que, « dans des réseaux cadencés en Europe, on observe une utilisation commerciale moyenne autour de 175 000 km annuels »[80].

2 - De multiples sources de surcoûts

Les causes de ces coûts excessifs sont multiples.

Tout d'abord, SNCF Mobilités maîtrise mal ses charges de personnel en raison notamment de trois contraintes :

- le statut des cheminots[81], qui explique une dérive automatique des salaires. La combinaison de règles d'avancement en grande partie automatique et d'une majoration salariale qui augmente avec l'ancienneté conduit à une hausse de la rémunération des personnels en place (RMPP) d'au moins 2 % par an ;
- le régime spécial de retraite, réformé le 1er juillet 2008, qui conduit aussi à des augmentations de masse salariale, du fait soit du coût des mesures d'accompagnement de la réforme, soit du coût des cotisations patronales[82] ;
- l'accord d'entreprise sur l'organisation du temps de travail de juin 2016, qui induit une faible productivité des personnels (notamment les conducteurs et les contrôleurs). Ainsi, en 2017, le temps de travail moyen journalier est de 6h21 pour les conducteurs de TER, pour seulement 3h28 de conduite commerciale. Sur la base de 176 journées de service par an, la durée annuelle de conduite ne s'élèverait donc qu'à 610 heures par an. Il est à noter que SNCF Mobilités n'est pas seule responsable de la faiblesse du temps de conduite, qui résulte aussi des plans de transport décidés par les régions : comme indiqué précédemment, beaucoup d'entre eux alternent des pointes et des creux, ce qui ne favorise pas l'emploi optimal des agents.

[80] *Transports ferroviaires régionaux de voyageurs : Quel modèle économique pour le TER ?*, étude pilotée par le think tank TDIE (Transports développement intermodalité environnement), réalisée par le cabinet Trans-Missions, synthèse publiée en octobre 2018.
[81] La loi pour un nouveau pacte ferroviaire met un terme au recrutement sous statut à compter du 1er janvier 2020.
[82] Cf. le rapport réalisé à la demande de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale de juin 2019 : *Les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières.*

Une organisation du temps de travail pénalisante pour la productivité de l'activité TER

Les principales contraintes sur la production dues au cadre social sont les suivantes :

- un temps de travail réel (1 276 heures par an) inférieur au temps de travail théorique (1 568 heures), lui-même en deçà de celui de la convention collective de la branche ferroviaire (1 600 heures), lui-même inférieur à la durée légale du travail en France (1 607 heures). Comparativement, le temps de travail des conducteurs de la Deutsche Bahn atteint 2 036 heures ;
- un nombre annuel de jours de travail (201 jours) inférieur à celui de la branche (215 jours), lui-même inférieur à celui du code du travail (228 jours), et à celui des conducteurs de la Deutsche Bahn (230 jours) ;
- 1 568 heures à réaliser en 201 jours conduisent à un temps de travail théorique de 7h48 par jour. C'est sur cette base que la rémunération est calculée. Or cet horaire n'est pas réalisé : la durée moyenne effective de travail s'établit à 6h21 par jour, soit 1 276 heures par an. Une réduction de la durée théorique du travail (7h par jour au lieu de 7h48) et une augmentation du nombre de jours travaillés (215 au lieu de 201) accroîtrait la productivité ;
- une amplitude horaire limitée à 11h entre le début et la fin de la journée de travail. L'amplitude horaire pose problème dans des régions comme Pays de la Loire, dans lesquelles le plan de transport prévoit deux pointes de trafic, l'une le matin (7h-9h), l'autre le soir (17h-19h), car elle ne permet pas à un même conducteur de conduire sur les deux pointes : cela nécessite le recours à deux conducteurs. En revanche, la direction régionale Grand Est de SNCF Mobilités, région dans laquelle les trains sont davantage cadencés tout au long de la journée, n'a pas cité ce facteur comme important ;
- le « 19/6 » : le repos hebdomadaire de deux jours n'est considéré comme valable que si la journée précédant le repos s'est achevée avant 19h et si la journée suivant le repos débute après 6h. Il suffit donc qu'un train en retard amène un cheminot à terminer sa semaine après 19h (par exemple, un vendredi à 19h15) pour qu'il obtienne une journée de récupération.

Ensuite, les agents de SNCF Mobilités sont peu polyvalents : par exemple, les agents commerciaux, à bord ou en gare, ne peuvent assurer les missions des agents d'escale, et réciproquement. Cette fragmentation des missions n'est pas adaptée à la réduction du nombre de guichets et d'agents à bord des trains, qui nécessite précisément davantage de polyvalence.

La négociation en cours, au sein de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), de la convention collective de branche, sur les classifications et rémunérations permettra de définir le cadre social commun dans lequel tous les exploitants existants et à venir, y compris SNCF Mobilités, devront exercer leur activité. Cette convention doit être finalisée au 1er janvier 2020.

De plus, les coûts des centres de maintenance des trains (« technicentres ») sont élevés, car les processus industriels ne sont pas encore assez modernisés et orientés vers la maintenance prédictive.

Enfin, les coûts de structure, c'est-à-dire notamment les effectifs des fonctions support et de direction, constituent un des points faibles les plus problématiques. Si SNCF Mobilités a entamé une démarche de réduction de ces coûts (diminution de 14 % entre 2012 et 2017), en fusionnant des structures régionales (établissements) et en mutualisant les fonctions support dans chaque direction régionale, les coûts liés à la direction générale de SNCF Mobilités et à l'établissement public SNCF[83] restent trop élevés et encore non maîtrisés.

III - Un financement essentiellement assuré par la subvention publique

Les coûts complets très élevés du TER (8,5 Md€ – cf. chapitre II-I-C) sont supportés à 88 % par des subventions publiques, les clients n'en payant que 12 %, soit environ 1 Md€.

A - Des clients de moins en moins sollicités

Les politiques tarifaires mises en œuvre par les régions ont continuellement réduit la participation des clients au coût du service.

[83] L'établissement public SNCF « chapeaute » l'établissement public SNCF Mobilités et l'établissement public SNCF Réseau.

À ce titre, les abonnés ont bénéficié d'une attention particulière des régions, qui ont souhaité fidéliser cette clientèle. Ainsi, les abonnements scolaires et étudiants ont été étendus à tous les moins de 26 ans et les abonnements domicile-travail ont été étendus à tous les plus de 26 ans. Les tarifs ont également été réduits afin de viser un coût du parcours le plus faible possible pour le client (c'est le cas pour les Pays de la Loire[84]). De fait, les abonnés représentent 48 % du trafic mais seulement 26 % des recettes (en 2018, 263 M€ sur 1,03 Md€).

Graphique n° 14 : comparaison des recettes et des trafics en 2018

Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

Cette politique favorable aux clients ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la fréquentation sur la période 2012-2017. Au contraire, les régions ont enregistré une baisse des recettes directes d'environ 100 M€ en six ans, liée pour moitié à la baisse des tarifs et pour l'autre moitié à la baisse de la fréquentation.

Ainsi, la participation des clients au coût des TER s'est dégradée dans la plupart des régions. Sur le plan national, les recettes directes (1,03 Md€) ne couvraient plus en 2017 que 25 % des coûts d'exploitation (4,1 Md€), et même seulement 12 % du coût complet (intégrant le coût des infrastructures et des investissements : 8,5 Md€). Ce niveau de contribution est très inférieur à celui constaté dans certains pays européens. En Allemagne, Suède et Suisse (annexe n° 5), les recettes directes couvrent entre 50 et 60 % des coûts d'exploitation.

[84] Cependant, dans cette région, le taux de couverture des coûts d'exploitation par les recettes est le plus élevé de France (32 %) du fait de la très forte contribution des occasionnels.

Cette contribution est très variable selon les lignes : si des lignes majeures peuvent avoir un taux de couverture des coûts d'exploitation satisfaisant (en 2017, 90 % pour Strasbourg-Bâle et 48,5 % pour Lille-Douai), d'autres ont des taux de couverture extrêmement faibles : par exemple, en région Nouvelle-Aquitaine, 5,8 % sur la ligne Limoges-Brive en 2017 ; dans les Hauts-de-France, 3,5 % sur la ligne Jeumont-Aulnoye-Busigny en 2017 ; en région Bretagne, 8,5 % sur la ligne Paimpol-Guingamp-Carhaix, en 2015.

La question de revoir le niveau des recettes directes en réévaluant les gammes tarifaires est donc posée pour les régions. Certaines ont commencé à réviser leurs tarifs tant pour les clients occasionnels que pour les abonnés. Mais cette politique doit tenir compte de la sensibilité de certains publics aux variations de prix. C'est le cas des jeunes et dans une moindre mesure de l'ensemble des clients occasionnels. Enfin, l'augmentation des tarifs ne sera acceptée que si la qualité de service s'améliore significativement en contrepartie.

L'augmentation des recettes passe aussi par le renforcement de la lutte anti-fraude. L'enquête faite par SNCF Mobilités en 2017 a fait apparaître un taux de fraude de 10,4 %, dont 6,7 % de fraude dite « dure » (absence de titres de transport)[85]. La perte de recette commerciale peut être évaluée à environ 100 M€ par an. SNCF Mobilités en a fait un enjeu dans son plan stratégique en renforçant les équipes de lutte anti-fraude, en réduisant la durée de validité des titres de transport de 7 à 1 jour, en durcissant les pénalités en 2015 et en cherchant à améliorer le taux de recouvrement des procès-verbaux. Les premiers effets se font sentir avec une baisse à 9,2 % du taux de fraude en 2018.

B - Un financement public très élevé

1 - Des coûts d'exploitation majoritairement financés par des subventions publiques

Comme indiqué ci-dessus, les subventions publiques couvrent 75 % des coûts d'exploitation des TER. Elles sont issues pour plus de la moitié des régions, dont les financements sont d'ailleurs très variables et vont du simple (15,7 centimes d'euro par voyageur-kilomètre en Pays de la Loire) au double (34,2 en Normandie).

[85] Les autres fraudes, plus légères, recouvrent notamment la non-justification de tarifs réduits et l'absence de validation du titre de transport.

Graphique n° 15 : subventions des régions, en centimes d'euros par voyageur-kilomètre en 2017

Les subventions des régions regroupent les « contributions » versées à SNCF Mobilités et les « compensations » qui couvrent l'écart entre le plein tarif et les tarifs réduits décidés par les régions.
Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

2 - Une situation encore plus singulière si l'on considère l'ensemble des coûts

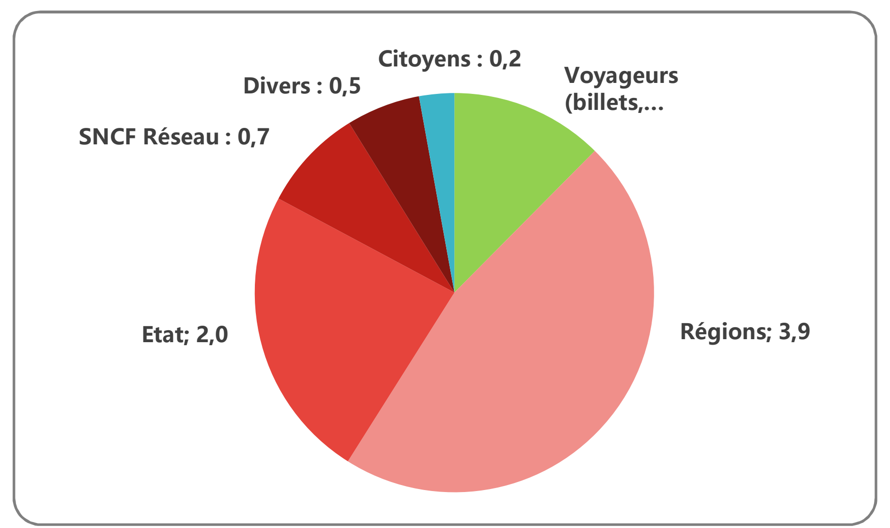
Le ratio de subventions publiques monte à 88 % si l'on considère l'ensemble des coûts : ainsi, sur un total des coûts de 8,5 Md€ en 2017 (cf. chapitre II-I-C), les financements publics couvrent 7,5 Md€[86], dont :

- 3,9 Md€ provenant des régions (subventions d'exploitation, investissements) ;
- 2,0 Md€ de l'État (paiement d'une partie des péages et subvention au régime de retraite des cheminots) ;

[86] Auquels il conviendrait d'ajouter la participation de l'État, de l'Union européenne et d'autres collectivités (métropoles, communes…) à diverses opérations de rénovation du réseau régional et des gares régionales, que la Cour n'a pu évaluer.

- 0,7 Md€ du déficit de SNCF Réseau (les péages qu'il facture ne couvrent pas les coûts du réseau imputables aux TER) ;
- 0,5 Md€ de contributeurs divers (Union européenne, pays frontaliers, intercommunalités, sur des opérations de rénovation du réseau) ;
- environ 0,2 Md€ représentant les coûts environnementaux subis par la collectivité (chapitre II-I-B).

Graphique n° 16 : financement de l'ensemble des coûts du TER, en Md€, 2017



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités et SNCF Réseau

Tout d'abord, la multiplicité des sources de financements rend le système peu lisible et contribue à méconnaître certains coûts. Par exemple, la prise en charge par l'État du régime de retraite des cheminots (0,5 Md€ par an), le déficit supporté par SNCF Réseau pour la maintenance des lignes TER (0,7 Md€) et les investissements des régions dans les matériels roulants (0,5 Md€), le réseau (0,3 Md€) et les gares (0,1 Md€) sont rarement évoqués dans le débat public.

Ensuite, les subventions publiques, rapportées au nombre de voyageurs, sont extrêmement élevées, notamment en ce qui concerne les abonnés, qui sont au nombre de 317 000, en 2017. Comme indiqué ci-dessus, cette catégorie d'usagers représente 49 % du trafic et donc environ 49 % des coûts complets, soit 4,1 Md€[87]. Or, les tarifs des abonnements étant très bas, les abonnés ne contribuent qu'à hauteur de 0,3 Md€. Ils laissent donc au contribuable une charge de 3,8 Md€, soit environ 12 000 € (hors taxes) en moyenne par abonné et par an[88].

Les subventions publiques sont d'autant plus élevées que les lignes sont peu fréquentées. À titre d'exemple, le coût de la ligne Belfort-Delle peut être estimé à au moins 7,8 M€ par an[89]. Le trafic étant encore très faible (environ 200 voyageurs par jour, soit environ 73 000 voyageurs par an), la subvention publique par voyage s'élève à environ[90] 107 €[91].

Enfin, le taux de financement public consacré aux TER (88 %) est beaucoup plus élevé que celui accordé à la voiture particulière, qui s'élève à 44 %[92]. Ainsi, s'il est légitime que le contribuable prenne en charge une part des coûts des TER à raison du caractère de service public reconnu à cette activité, le niveau de financement public atteint aujourd'hui apparaît très élevé. Cette question mérite surtout d'être posée pour les lignes les moins fréquentées et pour lesquelles d'autres modalités de transport peuvent être envisagées.

[87] Hors coûts environnementaux.
[88] Ce montant est encore nettement plus élevé pour les abonnés des petites lignes.
[89] 110,5 M€ pour les travaux de rénovation ; amortis sur 30 ans, ils représentent 3,7 M€ par an. De plus, le déficit de fonctionnement s'élève à 4,1 M€ par an (dont 2,9 à la charge de la seule région).
[90] Les subventions de l'État pour les péages de SNCF Réseau et le régime de retraite des cheminots n'ont pas été prises en compte.
[91] La région estime le trafic prévisionnel à 3,4 Mvoy-km, ce qui conduira à un coût de 2,28 € du voy-km, nettement supérieur au coût total moyen du TER (0,61 € voy-km).
[92] Commissariat général au développement durable, *Éléments d'évaluation socioéconomique et environnementale du transport par autocar*, mai 2016. Pour la route, les financements publics couvrent les coûts externes (0,053 €/voy.km) et les coûts d'infrastructure (0,031 €/voy.km), soit 0,084 €/voy.km, sur un coût total de 0,192 €/voy.km, soit 44 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les coûts d'exploitation du transport express régional, en hausse constante, s'élevaient en 2017 à 4,1 Md€. La responsabilité du niveau élevé de ces coûts est partagée entre les régions et SNCF Mobilités : les premières ne cherchent pas toujours à rationaliser l'activité et la seconde fournit le service à un coût très élevé.

Cependant, l'activité TER dégage, pour SNCF Mobilités, une marge opérationnelle élevée (en 2017, elle s'élevait à 231 M€, soit 5,6 % du chiffre d'affaires) et génère une trésorerie en forte croissance (808 M€ au 31 décembre 2017).

L'évolution des dépenses consacrées au TER doit conduire à prendre en compte tous les coûts relatifs à cette activité (investissements dans les infrastructures, coût du régime spécial de retraite des cheminots, externalités…) dont le total est estimé à environ 8,5 Md€ en 2017.

Ces coûts sont couverts à hauteur de 88 % par des financements publics, les voyageurs n'en payant que 12 %. Cette situation tient aux politiques tarifaires mises en œuvre par les régions, qui ont continuellement réduit la participation des clients au coût du service.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *veiller, dans l'élaboration des cahiers des charges, à limiter les coûts d'exploitation, notamment en ajustant le niveau de présence d'agents en gare et à bord des trains au strict nécessaire (régions) ;*
5. *revoir les plans de transport afin de les rendre plus fiables et d'améliorer la régularité des trains (régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau) ;*
6. *réexaminer le niveau de contribution des clients aux coûts du TER, en lien notamment avec la qualité du service (régions).*

Chapitre III

Une préparation encore insuffisante

à l'ouverture à la concurrence

Du fait de la position de monopole de SNCF Mobilités, les relations entre les régions et l'exploitant se sont tendues, notamment sur la transparence des données (I). L'ouverture prochaine à la concurrence permettra de rééquilibrer ces relations et obligera les acteurs à évoluer vers plus d'exigence et de performance (II et III).

I - Une relation déséquilibrée entre autorité organisatrice et exploitant ferroviaire

SNCF Mobilités étant encore en situation de monopole, les conventions qu'elle conclut avec les régions sont souvent déséquilibrées en sa faveur, ce qui a entraîné des tensions croissantes. La perspective de l'ouverture prochaine des TER à la concurrence devrait rééquilibrer les relations entre SNCF Mobilités et les régions.

A - Une relation contractuelle empreinte de défiance réciproque

1 - Des tensions croissantes entre les régions et SNCF Mobilités

Les relations entre les régions et SNCF Mobilités sont fondées sur des conventions, d'une durée comprise entre cinq et dix ans, définissant le service attendu par la région de la part de l'exploitant ferroviaire et la contribution financière qu'elle lui verse. Cette relation est par nature déséquilibrée, du fait de la situation de monopole de SNCF Mobilités : en effet, à l'inverse de la plupart des autres pays

européens[93] (Allemagne, Royaume-Uni, Pologne, Suisse, Italie, Autriche, Pays-Bas, etc.), les collectivités régionales ne peuvent pas jusqu'à présent choisir librement leur exploitant.

Il en résulte que de nombreuses clauses des conventions sont particulièrement favorables à SNCF Mobilités : par exemple, en région Pays de la Loire, SNCF Mobilités peut décider de réduire unilatéralement, jusqu'à 10 %, les horaires d'ouverture de ses guichets, sans réduction de la contribution régionale. De même, en cas de suppression d'un train, les réductions consécutives de la contribution des régions (appelées réfactions de charges) sont très faibles (cf. *supra*). Ces réfactions sont très inférieures à la contribution des régions, qui s'élève en moyenne à 18 € par train-kilomètre : cela signifie que ces dernières rémunèrent SNCF Mobilités pour des trajets non réalisés.

La fréquentation des TER a crû jusqu'en 2012, puis a diminué, alors même que les contributions des régions continuaient d'augmenter et que la qualité de service se dégradait. Cela a contribué à tendre les relations entre SNCF Mobilités et les régions qui ont été amenées à renforcer leurs exigences.

Ainsi, sur les objectifs de qualité de service, elles ont progressivement appliqué des pénalités plus conséquentes, passant de 1,7 M€ en 2012 à 17,1 M€ en 2017, ce qui reste néanmoins très faible au regard des concours consentis par les régions. Elles contestent également de plus en plus les coûts présentés par SNCF Mobilités. Par exemple, la région Bourgogne-Franche-Comté a sollicité un cabinet spécialisé pour les auditer : selon cette étude, contestée par SNCF Mobilités, à offre constante et tout en conservant les contraintes dues au statut des cheminots, l'exploitant pourrait réduire ses coûts de 30 M€ par an, en utilisant uniquement les personnels nécessaires et en réduisant les coûts de maintenance.

En Auvergne-Rhône-Alpes et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, les tensions ont même abouti au refus de signer la convention pendant un à deux ans. Dans ce dernier cas, des contentieux sont en cours devant le tribunal administratif, pour un montant total d'environ 123 M€[94] ; en outre, le service TER a fonctionné pendant deux ans sans convention, sur la base d'une prescription annuelle décidée unilatéralement par la région, ce qui ne donnait de visibilité ni à l'autorité organisatrice, ni à SNCF Mobilités, et ne permettait pas de planifier correctement les investissements indispensables à l'amélioration de la qualité de service. En revanche, les relations sont davantage pacifiées en Grand Est, où la qualité de service est satisfaisante (en 2017, 97,8 % des trains programmés ont été réalisés et 94,6 % des trains réalisés ont été ponctuels à 6 minutes).

[93] Cf. Annexe 5.

[94] Le président de la région PACA et le président-directeur général de la SNCF ont souhaité récemment sortir de ce conflit en signant un protocole d'accord et en présentant le 17 janvier 2019 la nouvelle convention qui doit courir jusqu'en 2023.

2 - Un rééquilibrage des relations grâce à la perspective de l'ouverture à la concurrence

La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit une ouverture progressive des TER à la concurrence : à partir du 25 décembre 2023, toute nouvelle convention d'exploitation devra être attribuée par appel d'offres, mais celles déjà signées à cette date resteront valides jusqu'à leur expiration.

Dans ce contexte, SNCF Mobilités souhaite renouveler toutes les conventions avant 2023, pour la durée la plus longue possible. Pour cela, l'opérateur national a fait quelques concessions aux régions, en s'engageant davantage sur les plans commercial (trajectoires de trafics ou de recettes), industriel (amélioration de la qualité de service et renforcement des incitations financières) et financier (trajectoires pluriannuelles de charges forfaitaires).

Ainsi, les contributions des régions ont été fréquemment diminuées : par exemple, en Bourgogne-Franche-Comté, elles passeront, entre 2018 et 2025, de 233 à 213,5 M€[95]. De même, les objectifs de qualité de service ont été revus à la hausse, avec, par exemple, une division par deux de la proportion de trains en retard en Nouvelle-Aquitaine d'ici 2024. En outre, SNCF Mobilités s'est parfois engagée sur des résultats en termes de trafic. Enfin, les pénalités éventuelles ont, elles aussi, été accrues, en particulier en Auvergne-Rhône-Alpes, où elles sont désormais comprises entre 6 € et 30 € par train-kilomètre non réalisé.

B - L'enjeu de la disponibilité et de la transparence des données

1 - Des données indispensables à la gestion quotidienne, mais aussi à la préparation de l'ouverture à la concurrence

La réglementation nationale (code des transports) prévoit que l'exploitant doit communiquer aux régions l'ensemble des informations relatives au service prévu et réalisé : par exemple, « les horaires planifiés et temps de trajet réels des trains », « le nombre de voyageurs transportés », des rapports financiers, des études et des comptages. En outre, depuis 2012, ce cadre réglementaire est complété par un accord entre SNCF Mobilités et Régions de France (association des régions), qui définit 36 indicateurs

[95] En euros constants de 2018.

que l'exploitant doit communiquer[96]. Enfin, la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire précise que le secret des affaires ne peut faire obstacle aux demandes d'information des régions[97].

Les données techniques et financières sont indispensables aux régions à deux titres : d'une part, pour la gestion quotidienne de l'activité, notamment pour contrôler le service fait et, le cas échéant, appliquer des pénalités à SNCF Mobilités ; d'autre part, pour préparer les futurs appels d'offres dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

En ce qui concerne la gestion de l'activité, la qualité des données fournies par SNCF Mobilités s'est améliorée depuis 2012. Cependant, Régions de France maintient, en 2018, que « les données transmises par SNCF Mobilités ne sont pas assez précises et que leur exploitabilité reste insuffisante ». Ces reproches ne sont pas infondés.

SNCF Mobilités dispose d'informations qu'elle ne communique pas aux régions : c'est le cas par exemple des plannings de maintenance des matériels[98], de la productivité (heures productives / heures travaillées) ou du bilan financier de l'activité TER. Ce dernier document est pourtant intéressant puisqu'il montre que l'activité TER produit une trésorerie importante pour SNCF Mobilités (808 M€ au 31 décembre 2017). Celle-ci justifie cette absence de communication par le fait que ces informations relèvent du secret des affaires. Cependant la loi du 27 juin 2018 prévoit que le secret des affaires ne peut faire obstacle à la transmission d'informations aux autorités organisatrices et le décret du 20 août 2019 a précisé les modalités de protection des informations confidentielles que détiennent les autorités organisatrices de transport.

SNCF Mobilités ne dispose pas de données pourtant fondamentales : par exemple, son système d'information, conçu en 1987, ne peut fournir le nombre de voyageurs présents à bord d'un train, ce qui ne permet pas aux régions de connaître les taux d'occupation des rames en fonction des périodes de la journée (heures de pointe et heures creuses). Cette information leur est pourtant essentielle pour dimensionner leur plan de transport : nombre de trains, taille des trains, cadencement, etc. Les régions doivent donc recourir à des comptages manuels. De même, ce n'est que depuis 2014 que SNCF Mobilités connaît le nombre de sièges-kilomètres offerts. SNCF Mobilités prévoit de remplacer son système d'information début 2020.

---

[96] Le décret n° 2016-327 et l'arrêté du 17 mars 2016 viennent récapituler les informations que SNCF Mobilités doit transmettre annuellement aux régions (en tant qu'Autorité organisatrice de transports AOT).
[97] Article 14, codifié à l'article L. 2121-19 du code des transports.
[98] Les trames de maintenance basées sur l'expérience de l'exploitant, et donc optimisées par rapport aux préconisations du constructeur, constituent un savoir-faire de SNCF Mobilités.

SNCF Mobilités mesure certaines données de façon discutable. Par exemple, elle affirme compter un train comme étant en retard à partir de 5 minutes, mais, en réalité, ne le compte comme tel qu'à partir de 6 minutes. De même, elle mesure la proportion de trains en retard mais pas la proportion de voyageurs en retard ; or, un train en retard chargé de 500 passagers n'a pas le même impact qu'un autre avec 20 voyageurs à bord. Autre exemple, SNCF Mobilités ne communique que la proportion de trains annulés après 17h, la veille du voyage : autrement dit, les trains déprogrammés avant la veille à 17h ne sont pas considérés comme annulés, alors que cela constitue bien une gêne pour le voyageur.

Enfin, de nombreux écarts entre les données communiquées par SNCF Mobilités et par les régions demeurent inexpliqués, notamment en ce qui concerne les montants des contributions, la ponctualité des trains ou le trafic.

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, SNCF Mobilités devra communiquer des données supplémentaires afin que les régions puissent préparer leurs appels d'offres, en particulier en découpant, si elles le souhaitent, le réseau régional en lots. La communication devra être la plus large possible et concerner aussi les données à caractère industriel et commercial accumulées par SNCF Mobilités durant sa période de monopole. Il s'agit, par exemple, des données relatives à la maintenance des trains (qui, comme précisé ci-dessus, a été financée en majorité par les régions). En effet, l'accès à ces informations placera les concurrents sur un pied d'égalité avec SNCF Mobilités et leur permettra de faire des offres plus adaptées, prévoyant le juste niveau de maintenance : il en résultera des économies pour les régions.

La communication des données devra se faire de la façon la plus fluide possible, notamment *via* des interfaces de programmation applicatives (*application programming interface*, API). Ces API, en donnant aux régions une information en temps réel, faciliteront la mise en place de systèmes d'information multimodaux et de services de mobilité.

Le décret du 20 août 2019, très attendu des acteurs dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, identifie les catégories d'informations exigibles par l'autorité organisatrice et celles devant être communiquées aux candidats dans le cadre des procédures d'appels d'offres. Il répond notamment à deux demandes fortes des régions : d'une part, il leur appartient de préciser à SNCF Mobilités le niveau de détail souhaité dans les informations; d'autre part, elles disposeront des plans de maintenance du matériel roulant garantissant la continuité de l'exploitation en toute sécurité[99]. La mise en œuvre du décret nécessitera que SNCF Mobilités se mette en mesure de fournir les informations demandées, en qualité et dans les temps impartis.

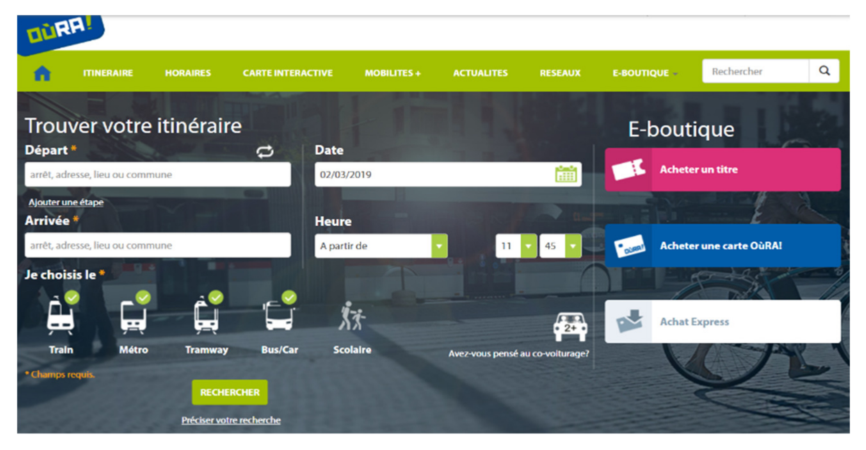
[99] Pour cela, le décret s'appuie sur la documentation d'entretien du matériel roulant dans les conditions fixées par le règlement d'exécution européen 2019/779 du 16 mai 2019.

2 - Un retard en matière d'information multimodale et de services de mobilité

Les régions, bien qu'autorités organisatrices des transports interurbains, n'ont en général pas utilisé les données dont elles disposent pour mettre en place des systèmes d'information multimodaux[100] facilitant la combinaison de plusieurs modes de transport : train ou car TER, covoiturage, train ou car longue distance, taxi, tram, bus de ville, etc.

On peut toutefois citer, par exemple, en région Auvergne-Rhône-Alpes, le site internet oura.com, qui propose un calcul d'itinéraire et agrège les offres de 25 autorités organisatrices de transport (région, agglomérations), en région Bretagne, le site mobibreizh.bzh ou, dans l'ancienne région Midi-Pyrénées, le site mobimipy.fr. Aucun de ces sites n'est cependant disponible sous forme d'application pour smartphone, ce qui n'est pas adapté aux nouveaux usages de mobilité et demeure éloigné du niveau de service offert par une application comme Citymapper, en Île-de-France. Cela peut expliquer leur faible fréquentation : par exemple, seules 152 122 visites ont eu lieu sur mobimipy.fr entre mars 2017 et février 2018.

Photo n° 1 : le calculateur d'itinéraires multimodal en temps réel Oura



Source : Oura.com

[100] Un système d'information multimodal permet au client : 1. De planifier son trajet grâce à une recherche unique. Cela lui évite d'avoir à déterminer les lignes à emprunter, à trouver leurs fiches horaires et à calculer les correspondances. 2. D'être informé en temps réel, notamment en cas d'incident. Inversement, les fiches horaires statiques ne donnent que les horaires théoriques et c'est au client de se renseigner sur les travaux et perturbations en cours et de trouver une alternative. 3. D'acheter ses billets en ligne, pour l'ensemble du trajet. Cela évite au client de devoir chercher un guichet ou un distributeur, pour chaque partie de son trajet.

Photo n° 2 : un extrait d'une fiche horaire statique traditionnelle

N'oubliez pas de vous reporter aux renvois ci-dessous

du 09/12/2018 au 13/07/2019 - Version du 29/01/2019

*sauf jours fériés	Lun à Ven* TER	Lun à Ven* TER	Lun à Ven* TER	Lun à Sam* 1 TER	Lun à Ven* TER	Lun à Ven* 2 TER	Lun à Ven* TER	Lun à Sam* 1 TER	Lun à Ven* TER	Tous les jours 3 TER	Lun à Ven* TER	Lun à Ven* TER	Tous les jours 3 TER	Lun à Ven* TER	Sam* 1 TER	Tous les jours 3 TER	Lun à Ven* TER	Lun à Ven* 2 TER	Lun à Ven* TER	Lun à Sam* 1 TER
LE PUY-EN-VELAY			**04.30**						**05.42**					**06.42**	**06.42**					
Lavoute-sur-Loire																				
St-Vincent-le-Château																				
Vorey			04.49						06.00					07.01	07.01					
Chamalières-sur-Loire																				
Retournac			05.00						06.10					07.14	07.14					
Pont-de-Lignon																				
BAS-MONISTROL			**05.16**			**05.54**			**06.28**					**07.32**	**07.32**			**07.57**		
Aurec			05.27			06.06			06.39					07.43	07.43			08.07		
Fraisses-Unieux						06.14												08.14		
FIRMINY	**05.08**		**05.36**		**06.08**	**06.18**		**06.38**	**06.48**		**07.08**		**07.38**	**07.53**	**07.53**		**08.08**	**08.18**		**08.3**
Le Chambon-Feugerolles	05.11		05.41		06.11	06.22		06.42			07.13		07.42				08.12	08.22		08.4
La Ricamarie	05.16		05.45		06.16	06.26		06.46			07.18		07.46				08.16	08.26		08.4
St-Etienne-Bellevue	05.20		05.49		06.20	06.30		06.50	06.57		07.22		07.50	08.00	08.00		08.20	08.31		08.5
St-Etienne-le-Clapier	05.23		05.53		06.23	06.34		06.53			07.25		07.53				08.23	08.35		08.5
St-Etienne-Carnot	05.26		05.56		06.26	06.37		06.56	07.04		07.28		07.56	08.06	08.06		08.26	08.38		08.5
ST-ETIENNE-CHÂTEAUCREUX (A)	**05.29**		**05.59**		**06.29**	**06.40**		**06.59**	**07.08**		**07.31**		**07.59**	**08.09**	**08.09**		**08.29**	**08.41**		**08.5**
ST-ETIENNE-CHÂTEAUCREUX (D)	**05.34**	**05.50**		**06.20**	**06.34**		**06.50**	**07.04**	**07.11**	**07.20**	**07.35**	**07.50**	**08.04**		**08.12**	**08.20**	**08.34**		**08.50**	**09.0**
Lyon-Jean-Macé									07.53						08.52					
LYON-PERRACHE	**06.29**				**07.29**			**07.59**	**07.56**		**08.29**		**08.59**		**08.56**		**09.29**			**09.5**
LYON-PART-DIEU		**06.36**		**07.06**			**07.36**			**08.06**		**08.36**				**09.06**			**09.36**	
									★		★			★	★			★		

Source : SNCF

En outre, en application du règlement européen du 31 mai 2017 concernant la mise à disposition de services d'information sur les déplacements multimodaux, les régions doivent mettre à disposition des citoyens les données de transport statiques (horaires théoriques, localisation des arrêts, etc.) et en temps réel (horaires en temps réel, retards, etc.) sur transport.data.gouv.fr. À ce jour, seules trois régions (Bretagne, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur) l'ont fait, uniquement pour les données statiques.

De son côté, SNCF Mobilités n'a pas profité de sa position de monopole sur le transport ferré et de sa forte présence sur de nombreux autres modes de transport (cars TER, transport urbain avec sa filiale Keolis, etc.) pour mettre en place des systèmes d'information multimodaux. Si SNCF Mobilités indique vouloir créer « une plateforme numérique des mobilités du quotidien » et « un assistant personnel de mobilités » s'appuyant sur l'application SNCF, cela ne s'est pas encore concrétisé.

SNCF Mobilités a seulement commencé à développer des innovations pour récupérer les données marketing, géolocaliser les cars et favoriser la digitalisation de la distribution, et lancé quelques expérimentations locales, d'intérêt inégal : par exemple, en région Pays de la Loire, la création de gares et guichets mobiles sur camion et camionnette ou le test du robot Pepper[101] en gare, qui n'a pas été reconduit.

---

[101] Lancé en juin 2014 au Japon par les entreprises de technologie Aldebaran et Softbank, Pepper est un robot humanoïde personnel capable de reconnaître les principales émotions, de tenir compte de son environnement et de réagir en fonction de celui-ci.

II - Des régions inégalement prêtes à l'ouverture à la concurrence

A - Quelques conditions pour une ouverture à la concurrence réussie

L'ouverture à la concurrence nécessite de se poser de nombreuses questions sur les modalités pratiques des appels d'offres. L'exemple des pays étrangers montre que les autorités organisatrices devront choisir entre contrats nets ou bruts[102], entre contrats longs (10 à 12 ans) ou courts (moins de 6 ans), traiter la question de la propriété des matériels roulants et des centres de maintenance, etc.

Au vu de l'expérience des pays voisins, ces choix et leur mise en œuvre nécessitent un long délai de préparation (plutôt cinq ans pour les premiers appels d'offres, comprenant la mise en concurrence, c'est-à-dire la définition des lots et la conception du cahier des charges, l'élaboration des offres par les entreprises exploitantes et leurs analyses, et enfin la reprise du matériel[103] et des personnels par l'entreprise retenue), ce qui implique une urgente montée en compétence des équipes régionales et une organisation distinguant bien la décision politique de la mise en œuvre opérationnelle.

De plus, la régionalisation a progressivement renforcé le caractère administré du transport régional et, corrélativement, réduit la marge de manœuvre de l'exploitant ferroviaire. Si ce schéma perdurait, l'ouverture à la concurrence ferait probablement baisser fortement les coûts (à l'instar de ce qui a été constaté en Allemagne ou en Suède, cf. annexe n° 5) mais pourrait ne pas avoir d'impact majeur sur la qualité de service et l'innovation : dans ce scénario, la concurrence ne serait pas aussi bénéfique qu'elle l'a été dans d'autres secteurs plus intégrés, tels que le secteur aérien.

Pour prévenir ce risque, les régions pourraient, dans le cadre des appels d'offres, laisser une plus grande marge de manœuvre aux entreprises ferroviaires, notamment en matière de plan de transport, de composition

[102] Contrat brut : l'autorité organisatrice spécifie les tarifs, encaisse les recettes et rémunère l'exploitant pour le service rendu ; ce dernier n'assume donc pas de risque commercial. Contrat net : l'exploitant encaisse les recettes et assume donc une plus grande part du risque commercial.

[103] L'article 21 de la loi du 27 juin 2018 prévoit que les matériels roulants déjà acquis sont transférés à l'autorité organisatrice à sa demande, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette de toutes subventions.

des trains, de tarification, de distribution et d'organisation interne. Par exemple, elles pourraient fixer des objectifs de trafic aux exploitants, sans pour autant décider de l'horaire et de la taille de chaque train ou car : l'autorité organisatrice des transports du Grand Stockholm a déjà mis en œuvre ce type de contrats, pour des cars.

De plus, des conventions d'une durée relativement longue peuvent être intéressantes, dans la mesure où elles impliquent davantage l'opérateur et peuvent l'inciter à réaliser certains investissements de sa propre initiative ; à ce titre, la durée (10 à 15 ans) envisagée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour l'ouverture à la concurrence des lignes Marseille-Toulon-Nice d'une part, Les Arcs-Draguignan-Nice-Vintimille, Cannes-Grasse et Nice-Tende d'autre part, est à signaler. En outre, les dispositifs d'incitation à la qualité de service (réfactions de charges, bonus/malus, pénalités) devront être nettement renforcés.

B - Des régions encore inégalement préparées

Depuis 2002, les régions ont développé une compétence pour contrôler l'activité de l'exploitant ferroviaire et en analyser les coûts et les résultats. Elles ont étoffé régulièrement leurs équipes, dont les effectifs sont en moyenne de 24 équivalents temps plein, variant entre environ une quinzaine (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire) et près de 50 équivalents temps plein (Auvergne-Rhône-Alpes). Elles font aussi appel à des cabinets d'audit, notamment pour les opérations de comptage des voyageurs ou d'enquêtes de satisfaction, d'expertise pour analyser les coûts de SNCF Mobilités, ou pour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage lors des négociations pour le renouvellement des conventions. Les montants sont de ce fait extrêmement variables d'une année à l'autre dans chaque région, pouvant aller de moins de 0,1 M€ à plus de 1,3 M€.

Cependant, la plupart des régions ont encore peu pris conscience des enjeux de l'ouverture à la concurrence et surtout des moyens à mettre en œuvre pour réussir les futures opérations d'appels d'offres. Au-delà de la taille même des équipes, ce sont les compétences qui doivent évoluer, en intégrant davantage de profils d'expertise technique, juridique et financière.

Face à cet enjeu de l'ouverture à la concurrence, les régions ont réagi de plusieurs façons :

- quatre d'entre elles n'ont pas souhaité, à ce stade, en prévoir le calendrier et les modalités. Les régions Occitanie et Bretagne ont affiché leur choix de conserver SNCF Mobilités comme exploitant ferroviaire. La région Centre-Val de Loire n'a pas évoqué l'ouverture à la concurrence lors de la renégociation de la convention en mai 2018. Quant à la région Bourgogne-Franche-Comté, le pourcentage

initialement prévu de 10 % des lignes ouvert à la concurrence n'a pas été conservé ;

- quatre régions ont prévu une mise en concurrence de certaines lignes durant la période 2019-2023, couverte par une convention avec SNCF Mobilités, mais semblent, à ce stade, y renoncer en pratique. Les lots retenus pour cette expérimentation sont plus ou moins définis : deux lignes en région Auvergne-Rhône-Alpes (ouest lyonnais, Saint-Gervais Vallorcine), deux lots sur les cinq lots qui composent toute la région Nouvelle-Aquitaine, un lot maximum de 1,5 million de trains-km pour la région Pays de la Loire[104]. La région Normandie n'a pas encore défini de modalités précises pour l'expérimentation mais la négociation conventionnelle est encore en cours. Cependant, ces quatre régions ne semblent pas être en mesure d'ouvrir des lignes de TER à la concurrence avant 2023. La plupart estiment que les conditions préalables à la réussite des appels d'offres ne sont pas remplies (conditions réglementaires, manque d'informations de SNCF Mobilités, travail technique préalable, nécessité de renforcer les équipes régionales). Enfin, Nouvelle-Aquitaine estime qu'en l'état très dégradé du réseau, aucun opérateur alternatif ne souhaitera proposer une offre ;
- enfin, trois régions ont marqué, dès à présent, leur volonté de mettre en concurrence certaines lignes, avec pour objectif de contraindre SNCF Mobilités à gagner en productivité et en qualité de service. La région Grand Est s'est engagée dans le processus depuis plusieurs années en indiquant que l'expérimentation aurait lieu à compter de 2021 sur un lot de 3 millions de trains-km ou sur des lignes peu fréquentées. Elle vient d'annoncer qu'elle en mettait deux en concurrence (Nancy-Vittel et Épinal-Saint-Dié-Strasbourg). À noter que pour Nancy-Vittel, la région entend lancer une délégation de service public intégrée sur 22 ans, qui comprendrait la rénovation de l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est également très avancée dans le processus. Dès février 2018, elle a émis un appel à manifestation d'intérêt à destination des opérateurs ferroviaires sur les lignes Marseille-Briançon, Nice-Tende et Marseille-Vintimille.

[104] La région Pays de la Loire a lancé un appel à manifestation d'intérêt le 8 avril 2019 visant à instaurer un cadre de dialogue entre la région et des opérateurs susceptibles de concourir aux services ferroviaires régionaux. Il n'a toutefois pas vocation à préfigurer ou aboutir à la conclusion de contrats d'exploitation.

Sept opérateurs[105] ont répondu. La région a lancé un appel d'offres pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagner dans les procédures (assistance juridique, technique et financière) puis vient de lancer la procédure de mise en concurrence de l'exploitation de deux lots : Marseille-Toulon-Nice d'une part, Les Arcs-Draguignan-Nice-Vintimille, Cannes-Grasse et Nice-Tende d'autre part[106]. Enfin, la région Hauts-de-France a publié le 10 mai 2019 au journal officiel de l'Union européenne un avis de pré-information relatif à un contrat de service public pour une dizaine de liaisons représentant au total près de 21 millions de trains-km (20 % des TER de la région).

Ce bilan indique que la plupart des régions restent, à ce stade, extrêmement prudentes et pragmatiques, en privilégiant la mise en concurrence à titre expérimental de certaines lignes. Pourtant, la démarche volontariste réalisée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur montre que ces opérations doivent être très rapidement lancées pour être effectives avant 2023. Toutes les régions devraient très vite entamer au moins une mise en concurrence à titre expérimental pour acquérir de l'expérience et une expertise sur ces procédures, longues et techniques, afin d'être prêtes lorsque la concurrence deviendra la règle.

III - La SNCF confrontée à des difficultés face à l'ouverture à la concurrence

Face à la perspective de l'ouverture à la concurrence, l'activité TER de SNCF Mobilités cherche à améliorer sa performance, notamment sa productivité. Elle se heurte cependant aux contraintes liées à l'appartenance à l'établissement public industriel et commercial SNCF Mobilités, que la création d'une filiale permettrait de lever.

[105] Transdev, Arriva, (régie départementale des Bouches-du-Rhône), Thello, Eurorail France, MTR, Go-Ahead. SNCF Mobilités n'avait alors pas répondu.

[106] La région a publié au journal officiel de l'Union européenne une pré-information relative à l'attribution, après mise en concurrence, de contrat de service public pour le transport de voyageurs sur des lignes TER. La date prévue pour le lancement des procédures est le 12 décembre 2022.

A - Une recherche récente de performance

SNCF Mobilités a pris conscience tardivement de l'urgence à évoluer et à se préparer à la concurrence. Pour cela, elle a mis en œuvre deux actions indispensables.

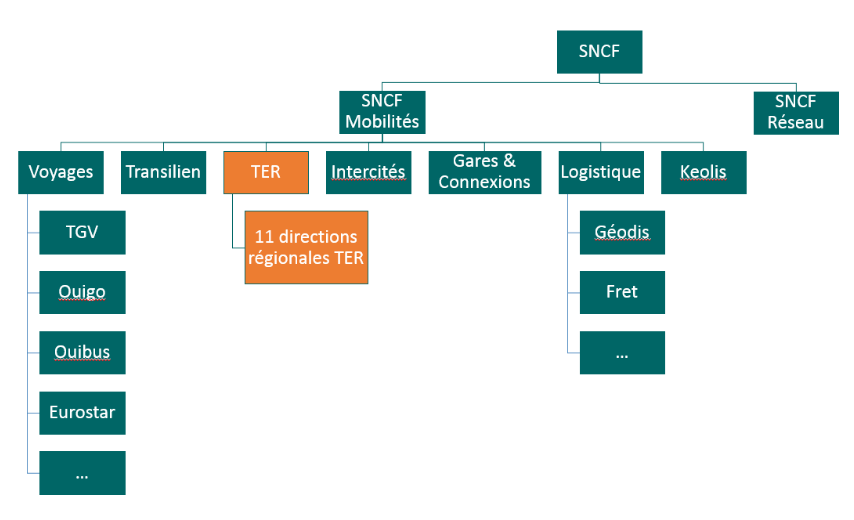
À partir de 2013, une affectation plus directe des moyens et des charges de l'activité TER a progressivement été mise en place. Jusqu'à cette date, cette activité ne disposait en effet d'aucun moyen propre : par exemple, elle achetait des prestations (de conduite, de maintenance, etc.) à d'autres directions de SNCF Mobilités. De même, plusieurs activités de SNCF Mobilités (TER, TGV, Intercités, Fret) géraient conjointement des gares et des centres de maintenance (« technicentres »). C'est pourquoi il est impossible, pour ces années, de disposer de données aussi simples que les effectifs TER exprimés en équivalents temps plein. Depuis 2013, un programme d'affectation des moyens à l'activité TER lui permet, par exemple, de disposer désormais de la majorité de ses personnels (26 722, en 2017), sous l'autorité hiérarchique de chaque directeur régional TER.

Depuis 2016, SNCF Mobilités met en œuvre un plan stratégique ambitieux, CAP TER 2020, orienté vers la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité. Ce plan est décliné en quatre axes :

- SegmenTER, qui consiste à différencier les offres TER, notamment en distinguant les lignes périurbaines à fort trafic (TER Citi), les liaisons entre villes moyennes (TER Chrono) et les lignes peu fréquentées (TER Proxi) ;
- ConnecTER, qui vise à simplifier et digitaliser le parcours des voyageurs, avec notamment davantage de vente de billets en ligne ;
- MuTER, destiné à moderniser le fonctionnement de l'activité TER (avec notamment des fusions d'établissements régionaux) et améliorer le partenariat avec les régions ;
- BoosTER, qui tend à améliorer les processus et les méthodes.

L'ensemble de ce plan est décliné en actions opérationnelles, au plus près du terrain (directions régionales, établissements), pour en assurer le succès.

Graphique n° 17 : organisation du groupe SNCF



Source : Cour des comptes d'après SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau

La mise en œuvre du plan stratégique a permis d'obtenir de premiers résultats positifs depuis 2017. Sur le plan de la réalisation du service, SNCF Mobilités a su réduire le taux de trains supprimés (1,65 % en janvier-mai 2019 contre 1,86 % pour les mêmes mois de 2017). S'agissant de la régularité du service, le nombre de trains en retard chronique (« trains malades » ayant plus de 35 % d'irrégularité) a été fortement réduit (231 « trains malades » par mois en janvier-mai 2019 contre 323 en janvier-mai 2017) et le taux de régularité s'est amélioré passant de 91,2 % en janvier-mai 2017 à 93,1 % en janvier-mai 2019. Cette amélioration du service pourrait expliquer une part de la reprise d'activité avec une progression du trafic de 3,9 % entre janvier-mai 2017 et les mêmes mois de 2019[107], ainsi qu'une récente augmentation de la satisfaction des clients (passage du taux de recommandation par les clients, le *net promoter score*, de -16,7 en 2017 à -7,1 au premier trimestre 2019). Mais ces résultats positifs devront se confirmer dans la durée.

[107] Permettant pour la première fois de revenir au niveau de la fréquentation de l'année 2012 (5 307 Mvoy-km en janvier-avril 2019 contre 5 291 en janvier-avril 2012 à iso-périmètre, c'est-à-dire en incluant le trafic en 2012 des lignes intercités transférées aux régions en 2019).

B - Des contraintes structurelles persistantes

Cependant, l'activité TER continue de se heurter à des contraintes structurelles sur lesquelles elle n'a actuellement pas de prise.

Ainsi, les coûts des fonctions support assurées par SNCF Mobilités et par l'établissement public SNCF risquent de s'avérer nettement plus élevés que ceux des concurrents potentiels et accroissent les coûts globaux de l'activité TER, ce qui pourrait la fragiliser dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

En outre, la séparation des moyens entre les activités TER, TGV, Intercités et Fret s'est parfois réalisée au détriment de l'activité TER. Par exemple, l'activité TGV s'est progressivement retirée de la distribution pour se concentrer uniquement sur les grandes gares, laissant la charge de guichets peu fréquentés à l'activité TER. De même, les activités Fret et Intercités se désengagent progressivement de certains technicentres pour concentrer leur maintenance sur un petit nombre d'ateliers, laissant là encore supporter des charges indues à l'activité TER.

Enfin, la direction générale des TER n'a pas la main sur un certain nombre de décisions essentielles. Le cas du dialogue social est, à cet égard, révélateur. Ainsi, l'accord de juin 2016 sur l'organisation du temps de travail est, pour les conducteurs et les contrôleurs, peu adapté à une offre de transport de type plutôt pendulaire.

Ces handicaps ne seront pas surmontés tant que l'activité TER n'aura pas obtenu tous les moyens et compétences propres à son fonctionnement ainsi qu'une véritable autonomie de gestion. La filialisation de l'activité constitue une véritable piste pour répondre à ces difficultés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les relations entre les régions et SNCF Mobilités sont déséquilibrées, du fait de la situation de monopole de cette dernière. Cette situation a conduit à de nombreuses tensions, notamment lors des négociations pour le renouvellement des conventions. L'ouverture prochaine à la concurrence constitue une opportunité de rééquilibrer les relations, notamment en améliorant la transmission des informations que SNCF Mobilités doit fournir aux autorités organisatrices en application du décret du 20 août 2019.

L'ouverture à la concurrence nécessite que les régions renforcent les compétences de leurs services, notamment en recourant davantage à des profils d'expertise technique, juridique et financière. Elles gagneraient également, comme le font actuellement les régions Grand Est, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts-de-France, à expérimenter la mise en concurrence de quelques lignes.

De son côté, SNCF Mobilités a pris conscience tardivement de l'urgence d'une évolution. Ce n'est qu'à partir de 2016 qu'elle a élaboré et mis en œuvre un plan stratégique, CAP TER 2020, orienté vers la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité. Malgré des premiers résultats positifs, l'activité TER continue de se heurter à des contraintes structurelles, qui ne pourront être réglées sans une filialisation de l'activité.

La Cour formule les recommandations suivantes :

7. *fiabiliser les informations qui sont susceptibles d'être demandées par les régions en application du décret du 20 août 2019 (SNCF Mobilités) ;*
8. *renforcer l'expertise technique, juridique et financière des régions afin de préparer efficacement les futurs appels d'offres (régions) ;*
9. *filialiser l'activité TER et lui transférer l'essentiel des fonctions support assurées actuellement pour son compte par SNCF et SNCF Mobilités (SNCF, SNCF Mobilités).*

Conclusion générale

Les réformes législatives successives intervenues depuis 2002 ont accru le rôle des régions comme autorités organisatrices des mobilités. Pour les TER, elles déterminent désormais les plans de transport, choisissent et financent les matériels roulants, fixent les objectifs de qualité de service, décident des tarifs. Inversement, le rôle de SNCF Mobilités s'est restreint : l'opérateur se concentre désormais sur la circulation des trains, leur maintenance, la vente des billets et abonnements et la lutte contre la fraude.

Ce renforcement de la régionalisation a eu un effet positif sur la fréquentation du TER, en rapprochant les décisions en matière de transport au plus près des besoins des territoires. La régionalisation a été également un succès dans les autres pays qui l'ont décidée (Allemagne, Suède, Suisse notamment, annexe n° 5).

Pourtant, l'activité TER continue d'enregistrer des résultats décevants en termes de qualité de service et de maîtrise des coûts.

S'agissant de la qualité de service, la corrélation est forte entre la régularité du trafic et l'état des infrastructures. Or, le réseau ferré régional souffre d'un important retard de maintenance, conduisant à une forte dégradation du service : annulations et retards de trains, ralentissements des circulations, suspension du trafic. Ce bilan ne peut que nuire à l'attractivité du TER[108]. La réussite du TER et de son ouverture à la concurrence en France passera donc nécessairement par une remise en état du réseau, mais aussi par une clarification du rôle des acteurs, l'État et SNCF Réseau ayant tendance à se décharger du coût des investissements sur les régions.

---

[108] La Suisse est un bon exemple du lien entre le maintien de la qualité du réseau ferré et l'obtention d'excellents résultats en matière de régularité des trains et des correspondances.

S’agissant du coût de l’exploitation, la France n’a pas fait le choix d’ouvrir à la concurrence le TER concomitamment à la régionalisation, contrairement à l’Allemagne et la Suède. Elle a donc laissé l’exploitant ferroviaire national en position de monopole, situation moins propice à l’amélioration de la productivité et à la réduction des coûts. En outre, les très bas prix des billets et surtout des abonnements laissent 88 % des coûts totaux de l’activité à la charge du contribuable. Ainsi, alors que d’autres pays ont réussi à maîtriser la part de la dépense publique pour financer l’exploitation du transport régional, les régions françaises ont dû accroitre significativement leurs contributions.

Les exemples étrangers montrent que la réussite du transport régional dépend de quatre facteurs, complémentaires :

- la régionalisation, qui améliore l’adaptation de l’offre de transport aux besoins locaux ;
- un bon état du réseau, qui est la condition indispensable à la qualité du service ;
- une meilleure qualité de service rendant acceptable la part du coût assumée par les clients ;
- l’ouverture à la concurrence, qui permet une maîtrise des coûts et donc de la dépense publique.

Il est clair que la France est aujourd’hui très en retard sur les trois derniers facteurs de réussite.

Pour améliorer l’état des infrastructures, il devient impérieux de clarifier les rôles respectifs des différents acteurs. Si SNCF Réseau se doit d’assumer directement, avec le soutien financier de l’État, les investissements de renouvellement et d’amélioration du réseau structurant, la question est posée de transférer aux régions la propriété des infrastructures régionales et de leur laisser la possibilité de choisir leur gestionnaire d’infrastructure.

La part des coûts assumée par les clients est susceptible d’augmenter à l’avenir, *via* des hausses de prix, comme cela a été le cas en Allemagne et en Suède ; cependant, ces hausses tarifaires ne seront acceptables que si la qualité de service s’améliore en parallèle. Les régions qui, à l’inverse, choisiraient de continuer à pratiquer des tarifs très bas et à subventionner massivement les TER devront communiquer de façon plus transparente sur le coût, pour le contribuable, de chaque ligne maintenue.

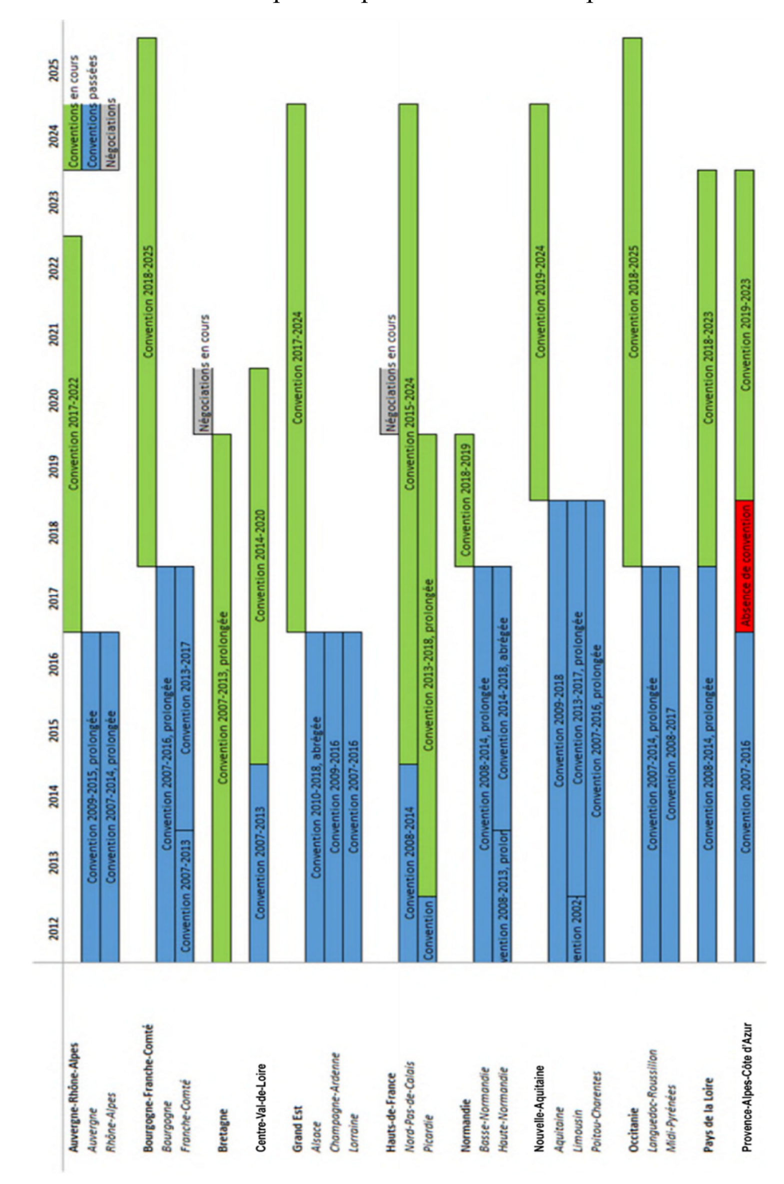
L'ouverture à la concurrence, fût-elle progressive, doit maintenant devenir effective. Toutes les régions, à l'instar de Grand Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur, doivent très rapidement lancer des expérimentations sur quelques lignes afin de se préparer à lancer des appels d'offres à grande échelle après 2023. Les dispositifs d'incitation à la qualité de service (réfactions de charges, bonus/malus, pénalités) devront figurer en bonne place au sein des prochains cahiers des charges.

Les transports par TER représentent un enjeu trop important pour la vie quotidienne de millions de français à longueur d'année pour pouvoir se satisfaire de la situation actuelle. Des marges de progrès existent. Le moment est venu de les mettre en œuvre.

Annexes

Annexe n° 1 : calendrier des conventions TER

Ce document a été produit par la Cour des comptes.



Annexe n° 2 : données de l'activité TER

Toutes les données de cette annexe proviennent de SNCF Mobilités.

Données d'ensemble sur les TER, 2012-2018

Années	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de train-kms (TK)	168 410 034	171 655 055	169 568 567	173 944 169	167 475 834	174 434 128	163 622 781
Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	13 961 054 440	13 733 270 187	13 431 850 313	13 418 269 465	13 042 281 985	13 677 024 898	13 766 960 323
dont voyageurs occasionnels (Billets)	7 461 053 817	7 172 035 059	6 865 090 222	6 811 994 375	6 469 360 197	6 967 039 792	7 151 463 882
dont étudiants et scolaires (abonnements)	1 584 763 469	1 613 381 323	1 618 578 139	1 656 397 499	1 653 534 653	1 722 576 531	1 753 347 434
dont domicile-travail (abonnements)	4 073 237 005	4 168 820 780	4 198 853 432	4 219 422 138	4 233 927 144	4 344 127 654	4 197 526 853
dont autres abonnements	842 000 148	779 033 025	749 328 520	730 455 452	685 459 990	643 280 921	664 622 154
Fréquentation des trains (VKF/TK)	83	80	79	77	78	78	84
Taux de remplissage des trains (VKF/PKO)	25 %	26 %	26 %	25 %	25 %	25 %	26 %
Capacité d'emport des trains (siège.km) (PKO)	56 391 642 083	53 546 845 228	51 798 132 806	52 675 983 235	51 273 341 288	54 086 395 029	52 102 765 431
Emport moyen des trains (PKO/TK)	335	312	305	303	306	310	318
Nombre de car-kms (CK)	24 996 893	25 672 102	19 849 081	18 830 238	18 386 577	18 875 110	17 920 238
Nombre de voyageur-kms Route (VKR)	267 641 697	303 413 424	204 032 742	183 495 324	169 740 792	154 367 875	135 538 701
dont voyageurs occasionnels (Billets)	163 654 436	182 931 448	115 254 601	106 392 328	97 911 877	88 734 496	80 109 221

dont étudiants et scolaires (abonnements)	50 911 736	49 896 328	45 553 911	38 453 951	34 238 710	33 506 630	29 540 314
dont domicile-travail (abonnements)	47 756 315	62 356 256	40 093 458	36 330 714	35 562 911	30 761 387	24 982 518
dont autres abonnements	5 319 210	8 229 393	3 130 772	2 318 332	2 027 294	1 365 362	906 648
Fréquentation des cars (VKR/CK)	10,7	11,8	10,5	9,7	9,2	8,2	7,6
nombre d'ETPT affectés au TER par la SNCF	9 255	10 938	17 658	27 438	27 105	26 722	26 344
dont agents roulants	45	701	6 286	10 032	9 656	9 300	9 397
dont agents sédentaires	9 210	10 237	11 372	17 406	17 449	17 422	16 947
masse salariale correspondante	0	87 155 996	1 008 972 081	1 606 502 470	1 545 760 487	1 628 328 634	1 588 202 829
nombre moyen de journées d'absence[1]	223 589	263 363	419 661	620 189	707 464	593 474	782 813
dont nombre de journées pour maladie	137 083	162 506	266 904	414 302	409 269	391 274	411 939
dont nombre de journées pour accident de travail	0	0	72 616	69 674	66 536	63 483	64 250

Détail par ancienne région, pour les trains, pour 2017

	Nombre de train-kms (TK)	Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	dont voyageurs occasionnels (Billets)	dont étudiants et scolaires (abonnements)	dont domicile-travail (abonnements)	dont autres abonnements	Attractivité des trains (VKF/TK)	Taux de remplissage des trains (VKF/PKO)	Capacité d'emport des trains (siège.km) (PKO)	Emport moyen (PKO/TK)
Rhône-Alpes	**26 797 581**	**2 544 631 167**	1 450 520 001	206 386 888	880 116 320	7 607 958	**95**	**26 %**	9 961 595 126	**372**
Provence Alpes Côte d'Azur	**12 984 178**	**1 227 553 937**	704 645 546	243 243 102	262 711 053	16 954 236	**95**	**28 %**	4 351 589 125	**335**
Picardie	**9 619 141**	**1 158 706 049**	377 053 047	170 357 777	436 903 587	174 391 638	**120**	**25 %**	4 660 779 368	**485**
Nord-Pas-de-Calais	**12 485 701**	**1 157 039 876**	344 942 987	297 913 290	485 597 960	28 585 639	**93**	**26 %**	4 381 658 456	**351**
Alsace	**10 946 857**	**1 020 075 826**	423 835 362	155 213 059	382 807 004	58 220 401	**93**	**30 %**	3 452 256 513	**315**
Centre	**10 211 213**	**837 783 055**	422 382 417	71 642 266	237 067 744	106 690 628	**82**	**24 %**	3 488 318 201	**342**
Pays-de-la-Loire	**9 836 184**	**753 264 546**	397 404 070	72 092 208	277 317 039	6 451 229	**77**	**28 %**	2 737 773 742	**278**
Bourgogne	**9 790 843**	**703 244 969**	505 042 994	32 506 831	132 387 839	33 307 304	**72**	**17 %**	4 143 924 914	**423**
Aquitaine	**9 642 918**	**644 776 198**	378 868 242	73 645 251	144 786 459	47 476 245	**67**	**29 %**	2 262 220 120	**235**
Lorraine	**10 055 147**	**636 438 322**	225 655 983	106 989 293	298 981 587	4 811 460	**63**	**25 %**	2 588 180 592	**257**
Bretagne	**7 062 513**	**568 785 273**	344 313 161	51 812 166	158 774 362	13 885 584	**81**	**28 %**	2 031 364 149	**288**
Midi-Pyrénées	**8 765 293**	**533 955 802**	319 887 031	43 550 919	150 558 200	19 959 652	**61**	**31 %**	1 729 455 728	**197**
Languedoc-Roussillon	**6 198 448**	**529 755 092**	321 558 463	47 425 177	148 030 434	12 741 018	**85**	**30 %**	1 766 392 663	**285**
Champagne-Ardennes	**5 718 611**	**255 858 662**	149 256 637	44 795 107	46 044 846	15 762 072	**45**	**18 %**	1 405 023 395	**246**
Haute-Normandie	**3 812 609**	**248 468 239**	88 915 321	28 152 303	59 872 118	71 528 497	**65**	**20 %**	1 228 055 465	**322**
Franche-Comté	**5 052 270**	**218 041 452**	124 171 291	14 613 345	68 222 994	11 033 822	**43**	**23 %**	954 264 250	**189**
Auvergne	**4 206 279**	**201 641 814**	110 284 365	27 529 212	60 086 289	3 741 948	**48**	**23 %**	884 431 890	**210**
Poitou-Charentes	**3 406 822**	**184 016 383**	114 585 431	7 691 398	60 525 755	1 213 799	**54**	**25 %**	743 018 245	**218**
Basse-Normandie	**3 671 386**	**163 953 751**	100 049 003	18 590 969	39 870 168	5 443 610	**45**	**21 %**	764 859 656	**208**
Limousin	**4 170 135**	**89 034 486**	63 668 441	8 425 971	13 465 896	3 474 178	**21**	**16 %**	551 233 433	**132**

Détail par régions, pour les trains, en 2018

	Nombre de train-kms (TK)	Nombre de voyageur-kms Fer (VKF)	dont voyageurs occasionnels (Billets)	dont étudiants et scolaires (abonnements)	dont domicile-travail (abonnements)	dont autres abonnements	attractivité des trains (VKF/TK)
Auvergne-Rhône-Alpes	27 260 759	2 485 271 559	1 344 577 878	231 522 740	901 089 820	8 081 120	91
Bourgogne-Franche-Comté	13 888 726	931 545 983	658 829 469	50 095 910	203 824 713	18 795 891	67
Bretagne	7 279 295	552 321 526	330 699 679	53 755 701	155 085 440	12 780 705	76
Centre-Val-de-Loire	12 179 767	1 435 144 225	906 369 739	82 100 325	226 792 186	219 881 975	118
Grand Est	27 109 779	2 104 266 183	969 460 862	362 672 431	727 802 100	44 330 790	78
Hauts-de-France	19 748 485	2 181 650 711	656 321 651	456 045 761	884 030 676	185 252 623	110
Normandie	6 606 275	366 519 381	162 144 200	46 331 234	90 113 503	67 930 444	55
Nouvelle-Aquitaine	15 918 046	940 835 605	577 382 665	91 323 354	216 506 133	55 623 453	59
Occitanie	12 449 034	934 903 396	548 656 292	83 632 945	276 229 010	26 385 149	75
Pays de la Loire	9 315 595	695 529 555	348 767 401	82 263 551	258 518 634	5 979 969	75
Provence-Alpes Côte d'Azur	11 867 019	1 138 972 199	653 712 129	213 603 481	257 534 638	14 121 951	96

Détail par ancienne région, pour les cars, pour 2017

	Nombre de car-kms (CK)	Nombre de voyageur-kms Route (VKR)	dont voyageurs occasionnels (Billets)	dont étudiants et scolaires (abonnements)	dont domicile-travail (abonnements)	dont autres abonnements	Attractivité des cars (VKR/CK)
Rhône-Alpes	5 224 302	54 785 907	34 326 373	5 337 848	14 968 863	152 823	10
Provence Alpes Côte d'Azur	0	0	0	0	0	0	-
Picardie	320 252	3 389 974	1 280 781	1 312 042	730 625	66 526	11
Nord-Pas-de-Calais	255 112	852 804	323 096	257 686	257 267	14 755	3
Alsace	1 807 682	16 110 874	5 845 988	7 059 183	3 063 396	142 307	9
Centre	0	0	0	0	0	0	-
Pays-de-la-Loire	192 467	2 984 001	1 955 141	121 129	906 984	747	16
Bourgogne	1 474 992	8 376 804	5 038 375	1 898 714	1 406 924	32 791	6
Aquitaine	0	0	0	0	0	0	-
Lorraine	1 422 399	11 857 049	4 393 617	5 791 500	1 664 423	7 509	8
Bretagne	1 182 608	3 330 090	1 892 136	1 091 728	341 487	4 739	3
Midi-Pyrénées	863 169	4 941 104	4 040 353	290 137	520 504	90 109	6
Languedoc-Roussillon	159 096	1 372 914	895 520	155 012	310 879	11 502	9
Champagne-Ardennes	1 377 973	5 717 997	2 873 695	1 756 379	887 467	200 456	4
Haute-Normandie	117 046	1 517 447	1 070 312	141 874	271 486	33 775	13
Franche-Comté	929 158	6 651 527	1 729 437	3 398 522	1 363 833	159 736	7
Auvergne	2 140 100	21 191 776	15 310 474	3 240 703	2 478 253	162 346	10
Poitou-Charentes	560 444	4 480 777	2 488 043	1 091 013	900 756	965	8
Basse-Normandie	727 391	5 700 062	4 521 212	300 491	617 211	261 148	8
Limousin	120 920	1 106 767	749 942	262 668	71 029	23 128	9

Détail par région, pour les cars, en 2018

	Nombre de car-kms (CK)	Nombre de voyageur-kms Route (VKR)	dont voyageurs occasionnels (Billets)	dont étudiants et scolaires (abonnements)	dont domicile-travail (abonnements)	dont autres abonnements	Attractivité des cars (VKR/CK)
Auvergne-Rhône-Alpes	6 867 079	67 589 303	45 102 113	8 280 812	13 953 231	253 146	10
Bourgogne-Franche-Comté	1 281 310	6 354 974	3 546 185	1 069 202	1 728 619	10 968	5
Bretagne	571 685	2 362 146	1 457 656	679 870	215 972	8 649	4
Centre-Val de Loire	0	0	0	0	0	0	
Grand Est	4 905 405	33 362 805	12 849 219	15 194 397	5 144 226	174 963	7
Hauts-de-France	996 325	4 302 485	1 646 802	1 919 356	648 664	87 663	4
Normandie	1 832 080	9 318 603	6 813 497	1 256 685	1 020 600	227 821	5
Nouvelle-Aquitaine	269 695	2 069 530	1 471 466	332 665	199 109	66 290	8
Occitanie	1 027 792	7 089 142	5 531 944	641 059	839 058	77 082	7
Pays de la Loire	168 866	3 089 713	1 690 338	166 268	1 233 039	67	18
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0	0	0	0	0	0	

Voyageurs.km par agent et trains.km par agent, par ancienne région, 2017

	Nombre de voyageur.km Fer (VKF)	Nombre d'ETPT affectés au TER	VKF par agent	Nombre de train.kms (TK)	TK par agent
Franche-Comté	218 041 452	471	462 933	5 052 270	10 727
Pays-de-la-Loire	753 264 546	1 177	639 987	9 836 184	8 357
Bretagne	568 785 273	902	630 582	7 062 513	7 830
Grand Est	1 912 372 811	3 449	554 472	26 720 615	7 747
Poitou-Charentes	184 016 383	471	390 693	3 406 822	7 233
Bourgogne	703 244 969	1 375	511 451	9 790 843	7 121
Aquitaine	644 776 198	1 416	455 350	9 642 918	6 810
Centre	837 783 055	1 516	552 627	10 211 213	6 736
Nord-Pas-de-Calais	1 157 039 876	1 922	601 998	12 485 701	6 496
Auvergne - Rhône-Alpes	2 746 272 980	4 823	569 412	31 003 860	6 428
Midi-Pyrénées	533 955 802	1 489	358 600	8 765 293	5 887
Basse-Normandie	163 953 751	651	251 849	3 671 386	5 640
Languedoc-Roussillon	529 755 092	1 102	480 721	6 198 448	5 625
Picardie	1 158 706 049	1 722	672 884	9 619 141	5 586
Limousin	89 034 486	768	115 930	4 170 135	5 430
Provence Alpes Côte d'Azur	1 227 553 937	2 545	482 339	12 984 178	5 102
Haute-Normandie	248 468 239	923	269 196	3 812 609	4 131
Total	**13 677 024 898**	**26 722**	**511 826**	**174 434 128**	**6 528**

Régularité des TER à 6 minutes, par ancienne région, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
TER Alsace	95,8	96,3	96,4	96,1	95,1
TER Aquitaine	89,7	89,3	89,5	87,5	87,6
TER Auvergne	92,3	92,2	93,4	94,2	93,1
TER Basse-Normandie	94,4	94,2	94,6	94,8	93,2
TER Bourgogne	92,2	91,9	91,5	91,4	89,8
TER Bretagne	95,6	94,4	94,8	94,7	94,7
TER Centre	91,9	92,1	93,0	92,0	91,2
TER Champagne-Ardenne	95,0	94,6	95,3	94,9	93,7
TER Franche-Comté	92,7	92,1	91,9	92,4	90,7
TER Haute-Normandie	95,8	95,0	94,7	94,7	94,3
TER Languedoc-Roussillon	90,9	90,1	89,4	87,0	87,1
TER Limousin	92,6	92,2	93,1	92,1	89,8
TER Lorraine	95,4	95,8	95,9	95,2	94,9
TER Midi-Pyrénées	91,4	91,1	90,3	91,0	88,9
TER Nord-Pas-de-Calais	93,1	91,9	92,0	91,6	91,5
TER Pays de la Loire	92,9	92,7	93,0	91,9	91,0
TER Picardie	92,8	92,1	92,0	91,0	90,4
TER Poitou-Charentes	92,7	93,3	92,9	90,7	88,3
TER Provence-Alpes-Côte d'Azur	86,0	83,2	81,4	82,2	84,6
TER Rhône-Alpes	88,7	89,0	89,0	88,5	87,0
Ensemble des TER	**91,9**	**91,4**	**91,5**	**90,8**	**90,2**

Régularité des TER à 6 minutes, par région, 2017-2018

	2017	2018
Auvergne-Rhône-Alpes	88,3	87,7
Bourgogne-Franche-Comté	91,1	91,9
Bretagne	95,7	94,6
Centre-Val de Loire	91,5	89,7
Grand Est	94,6	94,1
Hauts-de-France	90,3	89,5
Normandie	93,8	93,3
Nouvelle-Aquitaine	89,6	90,5
Occitanie	87,6	86,3
Pays de la Loire	91,5	92 ,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	83,5	86,2

Taux de couverture des coûts d'exploitation par les clients, 2017 et 2018

	2017			2018		
	Recettes directes du trafic	Total chiffre d'affaires TER	Taux de couverture	Recettes directes du trafic	Total chiffre d'affaires TER	Taux de couverture
Pays de la Loire	57,27	178,81	32%	52,14	214,07[109]	24 %
Centre-Val de Loire	65,27	216,07	30%	120,74	325,71	37 %
Auvergne-Rhône-Alpes	226,10	771,27	29%	204,87	740,97	28 %
Bretagne	41,82	144,08	29%	40,50	143,85	28 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	95,75	364,14	26%	89,65	338,71	26 %
Grand Est	147,01	605,54	24%	159,35	634,53	25%
Hauts-de-France	141,10	590,82	24%	127,46	583,13	22%
Bourgogne-Franche-Comté	74,43	316,07	24%	69,56	303,33	23%
Occitanie	83,07	372,38	22%	73,23	367,15	20%
Nouvelle-Aquitaine	76,90	378,39	20%	76,96	382,60	20%
Normandie	33,50	178,94	19%	28,79	177,86	16%

[109] La hausse du CA de Pays de la Loire est liée à l'avoir émis en 2017 lié aux retraites de 30 M€ et au développement d'offre (virgule de Sablé) en 2018.

Contribution des régions par voyageur-kilomètre en 2017

	Recettes directes du trafic	Compen-sations tarifaires	Autres produits	Contributions des régions	Total chiffre d'affaires TER	Voy.km	Recettes/VK (centimes d'euro)	Contribution /VK (centimes d'euro)
Normandie	33,50	13,10	1,77	130,56	178,94	419 639 499	7,98	31,11
Nouvelle-Aquitaine	76,90	27,50	5,49	268,49	378,39	923 414 611	8,33	29,08
Bourgogne-Franche-Comté	74,43	19,25	6,11	216,28	316,07	936 314 752	7,95	23,10
Occitanie	83,07	43,97	8,16	237,19	372,38	1 070 024 912	7,76	22,17
Grand Est	147,01	59,93	13,98	384,62	605,54	1 946 058 731	7,55	19,76
Provence-Alpes-Côte d'Azur	95,75	50,33	3,48	214,59	364,14	1 227 553 937	7,80	17,48
Auvergne-Rhône-Alpes	226,10	50,69	14,07	480,41	771,27	2 822 250 663	8,01	17,02
Bretagne	41,82	5,03	1,00	96,24	144,08	572 115 363	7,31	16,82
Centre-Val de Loire	65,27	22,47	4,00	124,33	216,07	837 783 055	7,79	14,84
Hauts-de-France	141,10	118,64	10,35	320,73	590,82	2 319 988 703	6,08	13,82
Pays de la Loire	57,27	15,35	2,51	103,68	178,81	756 248 547	7,57	13,71
Total	**1 042,22**	**426,25**	**70,92**	**2 577,11**	**4 116,50**	**13 831 392 773**	**7,54**	**18,63**

Contribution des régions par voyageur-kilomètre en 2018

	Recettes directes du trafic	Compen-sations tarifaires	Autres produits	Contributions des régions	Total chiffre d'affaires TER	Voy.km	Recettes/VK (centimes d'euro)	Contribution /VK (centimes d'euro)
Normandie	28,79	3,97	5,82	139,27	177,86	375 837 984	7,66	37,06
Nouvelle-Aquitaine	76,98	2,95	3,67	299,01	382,60	942 905 135	8,16	31,71
Bourgogne-Franche-Comté	69,56	1,35	7,37	225,06	303,33	937 900 957	7,42	27,19
Occitanie	73,23	21,87	4,16	267,91	367,15	941 992 538	7,77	28,44
Grand Est	159,35	5,15	12,60	457,43	634,53	2 137 628 988	7,45	21,40
Provence-Alpes-Côte d'Azur	89,65	2,21	5,48	241,37	338,71	1 138 972 199	7,87	21,19
Auvergne-Rhône-Alpes	204,87	4,88	14,90	516,33	740,97	2 552 860 861	8,03	20,22
Bretagne	40,50	4,07	1,95	97,34	143,85	554 683 672	7,30	17,55
Centre-Val de Loire	120,74	5,59	3,77	195,60	325,71	1 435 144 225	8,41	13,63
Hauts-de-France	127,46	7,34	8,03	440,30	583,13	2 185 953 196	5,83	20,14
Pays de la Loire	52,14	2,73	1,79	157,41	214,07	698 619 267	7,46	22,53
Total	**1 043,23**	**62,11**	**69,54**	**3 038,53**	**4 213,41**	**13 902 499 024**	**7,50**	**21,86**

Annexe n° 3 : calcul des coûts externes des TER

L'enquête s'est efforcée d'évaluer les coûts externes des TER pour la collectivité, c'est-à-dire la somme de ce que coûtent à cette dernière divers facteurs qui lui sont imputables, tels les accidents ou la pollution (externalités négatives[110]). Le calcul se fait en six étapes :

Tout d'abord, on mesure des grandeurs physiques comme le nombre d'accidents par train-kilomètre ou par car-kilomètre, la consommation de gasoil par train-kilomètre ou par car-kilomètre, etc. Par exemple, un car TER consomme environ 25 litres de gasoil pour 100 kilomètres, soit 0,25 litre par kilomètre, ce qui émet environ 801 grammes de CO2 par kilomètre[111]. Le calcul est plus complexe pour les trains, dont une partie est à motorisation électrique et une partie à motorisation diesel.

Ensuite, on divise ces grandeurs par le nombre moyen de voyageurs à bord. Par exemple, un car TER, qui émet 801 grammes de CO2 par kilomètre, est fréquenté en moyenne, en 2017, par 8,2 voyageurs. Il émet environ 98 grammes de CO2 par voyageur-kilomètre.

Ensuite on monétise ces émissions, c'est-à-dire qu'on leur associe un coût, en centimes d'euro. Ce coût mesure les dommages causés à la société par les accidents (perte de revenu, soins hospitaliers, etc.) ou les émissions polluantes (réchauffement climatique, maladies respiratoires, etc.). Par exemple, le coût pour la société d'une tonne de CO2 émis est d'environ 44,6 euros en 2018, soit environ 0,00446 centime d'euro pour un gramme[112]. Or, un déplacement en car TER émet 98 grammes de CO2 par voyageur-kilomètre. Le coût pour la société s'élève donc à environ 0,4 centime par voyageur-kilomètre.

Il reste à sommer les différents coûts externes (accidents, CO2, pollution, bruit). Pour un car TER, on aboutit à 3,9 centimes par voyageur-kilomètre.

---

[110] Le rapport n'établit pas de calcul sur les externalités positives, c'est-à-dire un bilan comparé entre les modes de transport. Cependant, les tableaux et graphiques permettent au lecteur d'avoir quelques points de comparaison sur le coût des externalités négatives de plusieurs modes de transport.

[111] http://www.bilans-ges.ademe.fr/documentation/UPLOAD_DOC_FR/index.htm?new_liquides.htm et https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025714522&dateTexte=&categorieLien=id

[112] http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0084/Temis-0084245/22477.pdf

On multiplie ensuite par le nombre de voyageurs-kilomètres transportés dans l'année, soit par exemple, pour les cars TER en 2016, 0,156 milliard. On aboutit à un coût externe des cars TER de 6,1 M€.

Enfin, on somme les coûts externes des trains TER (164,4) et des cars TER pour aboutir à environ 170 M€.

Facteurs d'émissions de différents modes de transport, 2016

	Train (TER et Intercités)	Car TER	Voiture particulière	Covoiturage	TGV
CO2 équivalent (gCO2eq/voy.km)	21 (dont TER 30,2 et Intercités 8,1)	98	113	61	4
NOx (gNOx/voy.km)	0,160	0,156	0,192	0,104	0
Particules (combustion) (gPM/ voy.km	0,0018	0,0015	0,010	0,005	0

Sources : Cour des comptes d'après Ademe. Pour les émissions de CO2 équivalent, détaillées entre TER et Intercités et les émissions de NOx et Particules pour les TER : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités.

Coûts externes, centimes d'euros par voy.km, 2016

	Train TER (79 voyageurs)	Voiture particulière (2 voyageurs)	Covoiturage (3 voyageurs)	Car régional (18 passagers)	Car TER (8 passagers)
Coûts externes	1,2	5,3	4,0	1,9	3,9
Dont environnement	1,0	1,6	1,0	1,5	3,5
Dont CO2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4
Dont pollution locale	0,1	0,7	0,5	1,1	2,5
Dont bruit	0,8	0,5	0,3	0,2	0,5
Dont insécurité (accidents)	0,2	3,8	3,0	0,4	0,4

Sources : pour les TER (sauf pollution locale recalculée avec les données SNCF Mobilités), la voiture particulière, le covoiturage et le car régional : CGDD[113] pour les coûts environnementaux du car TER : Cour des comptes d'après CGDD, par règle de trois selon le nombre de passagers du car.

[113] http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0084/Temis-0084245/22477.pdf

Coûts externes des TER, 2017

	Train TER	Car TER	Total ou moyenne
Coût par voyageur-kilomètre (€/voy-km)	1,2	3,9	1,2
Voyageurs-kilomètres (Md)	13,7	0,156	13,9
Produit (M€)	164,4	6,1	170,5

Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités et Ademe

Annexe n° 4 : domaine de pertinence du train TER

La présente annexe cherche à évaluer le domaine de pertinence du train TER, en fonction de sa fréquentation. Les chiffres ci-dessous sont des extrapolations produites par la Cour à partir des coûts globaux par voyageur-kilomètre évalués par le Commissariat général au développement durable et repris dans le présent rapport[114] :

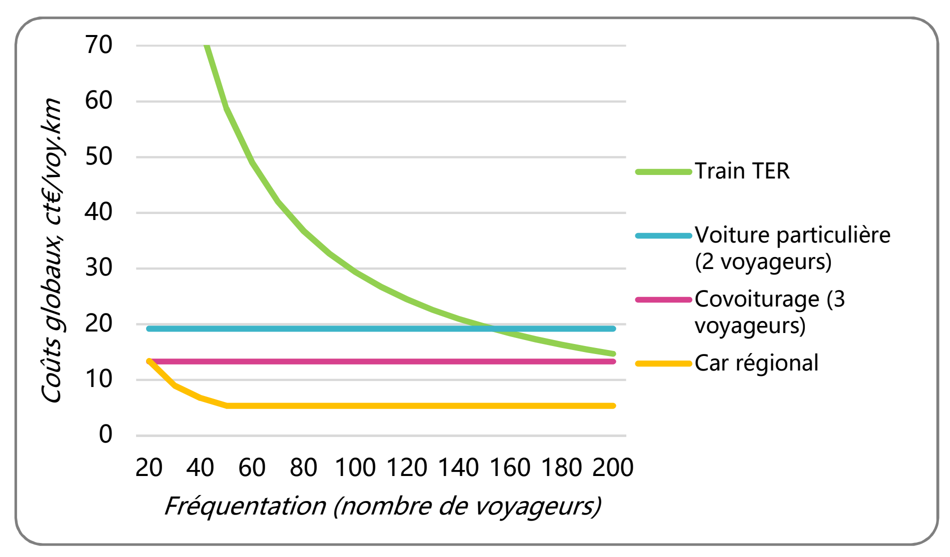
Comparaison des coûts des différents modes régionaux de transport (en c€/passager-km)

	Voiture particulière	Covoiturage	TER	Car
Coût exploitation	10,8	7,2	22,2	11,6
Coût infrastructure	3,1	2,0	13,3	1,4
Coûts externes	5,3	4,0	1,7	1,9
Coût total	19,2	13,2	37,2	14,9
Nombre de passagers	2	3	79	18

La Cour a fait l'hypothèse que les coûts du TER sont principalement des coûts fixes : le coût par voyageur est donc inversement proportionnel à la fréquentation.

[114] Études et documents n° 145 mai 2016 *Éléments d'évaluation socio-économique et environnementale du transport par autocar* .

Domaine de pertinence du TER, 2017



Source : Cour des comptes

Ce graphique suggère que le train TER est moins coûteux que la voiture particulière au-delà d'une fréquentation moyenne de 150 voyageurs. Toutefois, dans les zones denses, qui correspondent à des fréquentations élevées, les coûts de congestion liés à la voiture croissent de façon importante et non linéaire : ce phénomène, qui renforce la pertinence du transport ferré dans les zones denses, n'est pas pris en compte dans ce graphique, qui sous-estime donc légèrement les coûts de la voiture individuelle et du covoiturage. On peut en conclure que le train TER est pertinent au-delà d'une fréquentation moyenne d'environ 100 voyageurs. Inversement, le transfert sur route des lignes ayant une fréquentation moyenne inférieure à ce seuil mérite d'être étudié. Ce constat est cohérent avec plusieurs études qui concluent que, le transport ferroviaire étant un transport de masse, il trouve sa pertinence dans les régions densément peuplées et dans les villes soumises à une gestion automobile qui réduit la vitesse moyenne de l'automobile.

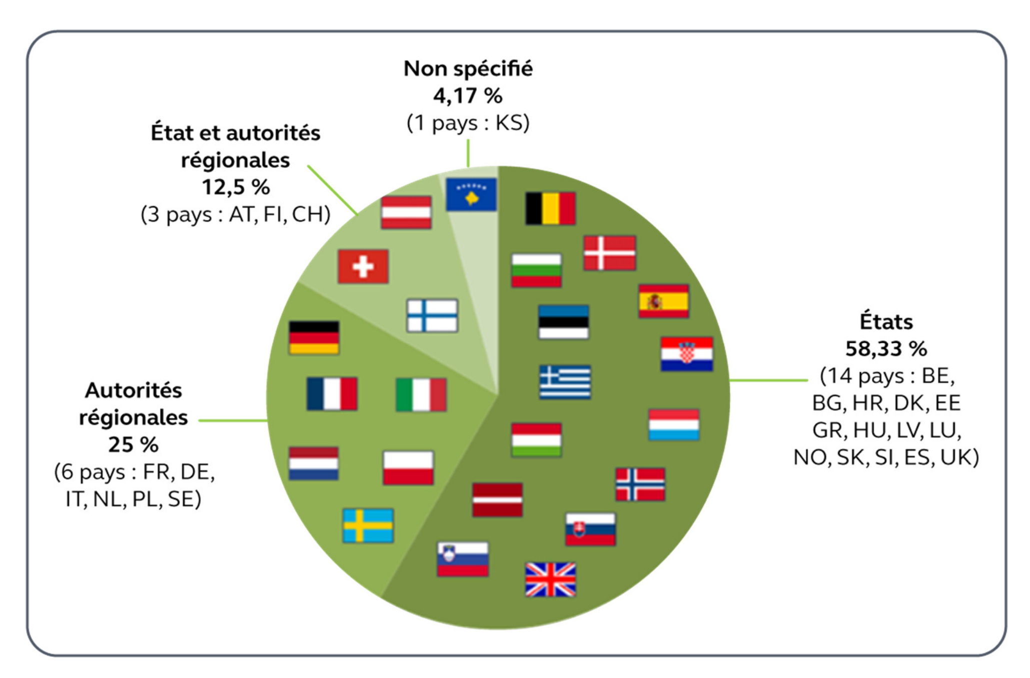
Le car TER est de loin le mode de transport le plus économique au-delà d'environ 20 voyageurs. En deçà, les dérivés de la voiture individuelle (covoiturage, mais aussi transport à la demande de type taxi ou minibus) sont moins coûteux. Compte tenu de la fréquentation moyenne extrêmement basse des cars TER (8,2 voyageurs par car, en 2017), le remplacement de certains d'entre eux par du transport à la demande mérite d'être envisagé.

Annexe n° 5 : comparaisons internationales - trois modèles européens

La régionalisation des transports régionaux et l'ouverture à la concurrence sont deux mouvements que la France a entrepris à partir de 2002 pour le premier et potentiellement à compter de 2019 pour le second. D'autres pays ont effectué les mêmes choix il y a plusieurs années :

- neuf pays européens ont confié à des autorités régionales les missions d'autorités organisatrices de transport, c'est-à-dire ayant la responsabilité de définir le plan de transport, d'établir la convention avec l'entreprise ferroviaire exploitante et de passer les appels d'offres concurrentiels : France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Suède, Autriche, Finlande, Suisse dont trois combinant régions et État (Autriche, Finlande et Suisse).

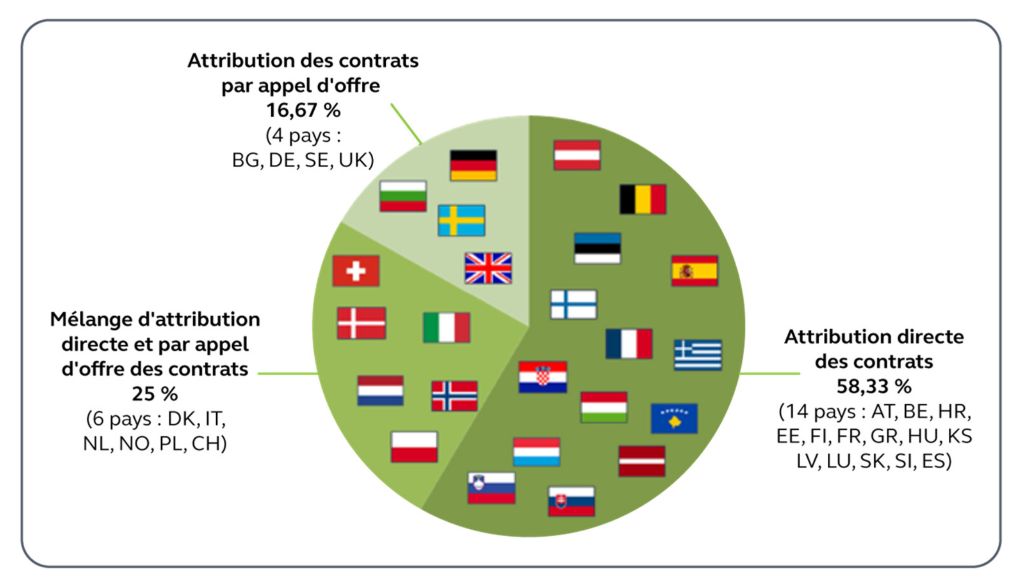
Identité de l'autorité organisatrice pour le service conventionné régional (État et/ou régions)



Source : International regulators' group (IRG) Rail, réseau des régulateurs ferroviaires de 31 pays européens

- une dizaine de pays européens ont opté pour l'ouverture à la concurrence soit par des appels d'offres (Bulgarie, Allemagne, Suède, Royaume-Uni), soit par un mix d'appels d'offres et d'attributions directes (Danemark, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne et Suisse).

Modes d'attribution des services régionaux conventionnés aux entreprises ferroviaires (appels d'offres, direct ou mix)



Source : IRG Rail

Ainsi, six pays correspondent au modèle français tel qu'il devrait se dessiner dans les années à venir (régionalisation et ouverture à la concurrence par appels d'offres) : Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Suède, Suisse. Pour autant, la réalité de la concurrence est très variable d'un pays à l'autre.

Présentation de six pays européens

	Identité de l'AO	Date de la libéralisation	Date du premier nouvel entrant	Part du marché aux nouveaux entrants *
Allemagne	Régions	1994	1997	28,9 %
Italie	Régions	2005	Pas de nouvel entrant	Pas de concurrence
Pays-Bas	Régions	2003	1996	15 %
Pologne	Régions	2003	2005	71,1 %
Suède	Régions	1990	1996	69 %
Suisse	État et régions	1996	Pas de nouvel entrant	9 % **

Source : IRG Rail sauf Suède (SJ analysis) et Suisse (Dehornoy)
**en train-km en 2016 sauf Suède (2017 et unité de mesure non précisée) et Suisse (2012 et voyageurs.km)*
*** les 9 % ne correspondent pas à de véritables nouveaux entrants mais à des compagnies privées « historiques » exploitant certaines lignes régionales.*

Trois types de situation se présentent :

- une ouverture « agressive » à la concurrence avec un recours très fort aux appels d'offres et l'arrivée de nombreux concurrents à l'opérateur historique (Pologne, Suède). L'étude du modèle suédois, un des premiers à s'ouvrir à la concurrence, est à ce titre riche d'enseignements ;
- une ouverture « progressive » à la concurrence permettant à l'opérateur historique de conserver une part importante du marché régional (Allemagne, Pays-Bas). Le modèle allemand constitue un modèle, maintenant ancien, utile pour éclairer les pistes possibles pour la France ;
- enfin, une ouverture « virtuelle » à la concurrence, la libéralisation devant constituer un aiguillon pour faire progresser l'opérateur historique (Suisse, Italie). Le modèle suisse constitue un très bon exemple à étudier.

1. Le modèle suédois

La Suède a lancé un mouvement de libéralisation de son réseau ferré dès le début des années 1990, ce qui en fait aujourd'hui une référence en la matière. Cette libéralisation s'est accompagnée d'une réforme de l'opérateur historique en séparant l'infrastructure de l'exploitation et d'une décentralisation aux régions des compétences en matière de transport ferré régional.

1988 : créatio.n de deux entités distinctes pour l'exploitation (SJ AB) et l'infrastructure (Banverket)[115]

1990 : décentralisation aux régions des compétences pour les transports ferrés régionaux

1990 : ouverture à la concurrence sur les lignes locales et régionales

2012 : nouvelle loi sur les transports publics

Les 21 régions ont lancé les premiers appels d'offres dès le début de l'ouverture à la concurrence en privilégiant la recherche du moindre coût. Les premiers opérateurs ont donc fait des offres agressives pour remporter les marchés, certaines offres s'avérant très vite intenables et pouvant conduire dans certains cas à des changements d'exploitant en cours de contrat (Transdev a ainsi repris en 2011 le contrat opéré par DSB sur le réseau Öresundstag). Dans un second temps, les régions ont choisi de passer à des contrats plus incitatifs en fixant des critères de qualité de service (ponctualité, propreté, satisfaction des voyageurs…) et des mécanismes de bonus/malus. Cette exigence de qualité a conduit à une augmentation des coûts et du prix des billets. Elle n'a cependant pas résolu l'ensemble des problèmes de qualité : par exemple, en 2017, la non-qualité de service a conduit le Grand Stockholm à facturer des pénalités très importantes à l'opérateur MTR (20 M€ sur un contrat d'environ 200 M€ annuels).

Les résultats obtenus sont jugés globalement positifs par l'ensemble des acteurs même si des points de faiblesse persistent :

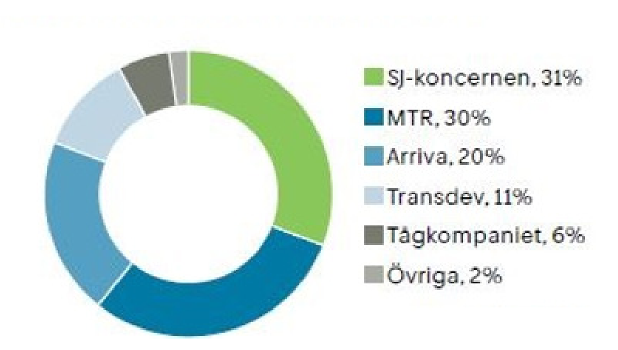
- les autorités régionales estiment que la libéralisation a renforcé leur rôle en leur permettant d'être maîtresse de l'élaboration de leur cahier des charges, notamment en définissant leurs propres exigences en matière de qualité de service, et en leur permettant de choisir leur

[115] SJ est une société anonyme de droit privé détenue à 100 % par l'État. Banverket, devenu Trafikverket avec la prise en charge des infrastructures routières en 2010, est une agence placée sous la tutelle du ministère des entreprises et de l'innovation.

opérateur. Elles considèrent que c'est la raison principale de l'amélioration de la qualité de service ;

- la concurrence est devenue une réalité poussant les différentes entreprises ferroviaires à répondre à des appels d'offres de façon agressive, notamment au début de la libéralisation, mettant en difficulté l'opérateur historique qui ne dispose plus aujourd'hui que de 31 % de parts de marché. Cette concurrence a permis d'obtenir des baisses de coût substantiels notamment dans les années 1990.

Parts de marché estimés de chacun des opérateurs de transport ferré sur le marché conventionné suédois en 2017

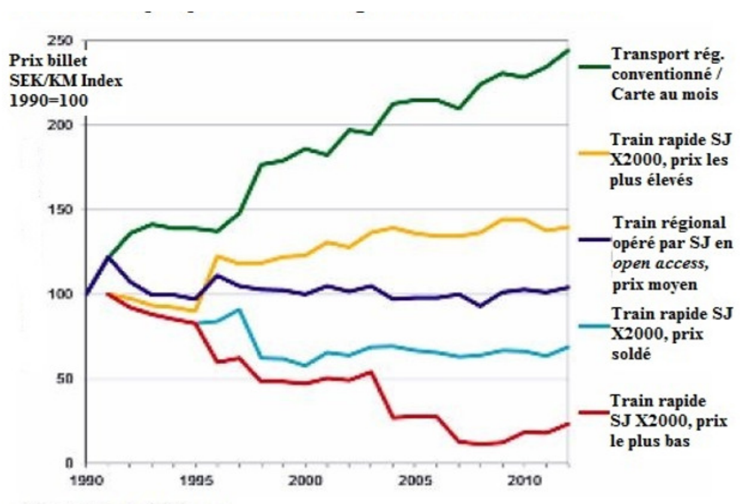


Source : SJ Analys

- si la réduction des coûts a été enregistrée lors des premiers appels d'offres, le choix de privilégier la qualité de service dans un second temps a conduit à une hausse du coût moyen des transports régionaux. Ainsi, si la régularité atteint les 95 %, le prix du billet a progressé de 150 % entre 1990 et 2015[116], assurant une couverture par les clients de 50 % du coût des transports régionaux (2,2 Md€ de ventes de billets sur un coût total de 4,5 Md€), l'autre moitié étant assurée par des subventions.
- la période 1990-2014 s'est traduite par une augmentation très importante de passagers sur le réseau régional (+200 %).

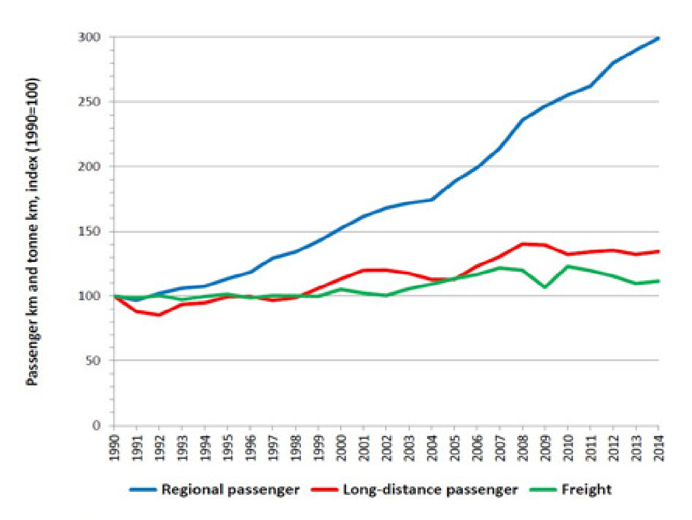
[116] Il est intéressant de noter que les évolutions de prix ont été plus marquées sur le réseau national libéralisé en *open access* avec des différenciations selon l'offre (services de qualité contre *low cost*).

Évolution des prix pour différentes lignes ferroviaires 1990-2012



Source : Nelldal m.fl. (2012)

Évolution du nombre de passagers entre 1990 et 2014



Source: Transportstyrelsen

Si le bilan est globalement positif, quelques difficultés sont soulignées par les différents acteurs :

- la Suède n'a pas su répondre aux besoins en investissements tant de renouvellement que de développement du fait de la croissance du trafic. Un plan d'infrastructure a été voté par le Parlement pour la période 2018-2029 pour 65,7 Md€ dont une moitié consacrée à la maintenance du réseau existant, l'autre moitié à la construction d'infrastructures nouvelles. Ce constat montre que le sujet du financement des infrastructures est sans lien avec le choix ou non de la libéralisation et qu'il s'impose à tous les pays pour maintenir et développer des infrastructures lourdes ;
- les difficultés de coordination sont aussi citées du fait de la présence de plusieurs entreprises ferroviaires sur le réseau. Les priorités pour l'attribution des sillons ne sont pas toujours bien définies ce qui peut créer des conflits en cas de demandes identiques d'entreprises ferroviaires ;
- la forte libéralisation peut enfin trouver ses limites dans quelques domaines. Le choix fait d'une entreprise de droit privé (dont l'État est l'unique actionnaire) pour le gestionnaire de gare (Jernhusen) conduit cette entreprise à être plus sensible à la dimension immobilière et commerciale qu'à sa dimension transport, créant ainsi des frictions avec les entreprises ferroviaires. Autre exemple : la possibilité pour une entreprise ferroviaire de solliciter des sillons sur un marché conventionné peut conduire à une concurrence déloyale, la région devant assurer le service public y compris pour des lignes non rentables.

2. Le modèle allemand

La réforme de l'organisation des chemins de fer allemands a été entreprise en 1994 et la régionalisation du transport de voyageurs est intervenue le 1er janvier 1996. Il s'agit du transfert de l'État fédéral aux 16 Länder de l'organisation et du financement du transport collectif régional de voyageurs. Le Gouvernement fédéral verse directement au Land (et non plus à la Deutsche Bahn - DB) des compensations financières pour l'exploitation[117]. Le Land peut exercer la mission d'autorité organisatrice de transport ou transférer cette responsabilité à des échelons infra-régionaux. Depuis 2004, les Länder doivent systématiquement passer des appels d'offres pour l'attribution de l'exploitation du transport régional.

[117] 8,2 Md€ en 2016.

Actuellement, il y a 27 autorités régionales qui peuvent opter pour des appels d'offres, des contrats privés ou des procédures négociées[118]. Les autorités régionales ont une très grande liberté dans la définition de leurs contrats :

- la durée des contrats varie entre 2 et 20 ans avec une préférence pour une durée de 10 à 15 ans correspondant aux contrats de location du matériel roulant neuf ;
- les spécifications de services sont propres à chaque AO : plan de transport, horaires, fréquence des trains, billetterie, etc.
- les contrats sont nets ou bruts. 72 % des contrats sont nets, c'est-à-dire que le risque de revenu est porté par l'opérateur. Les contrats bruts permettent de partager les revenus supplémentaires entre l'autorité organisatrice et l'opérateur, ce qui peut faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs ;
- les contrats intègrent des objectifs de qualité de service ainsi que des bonus et malus.

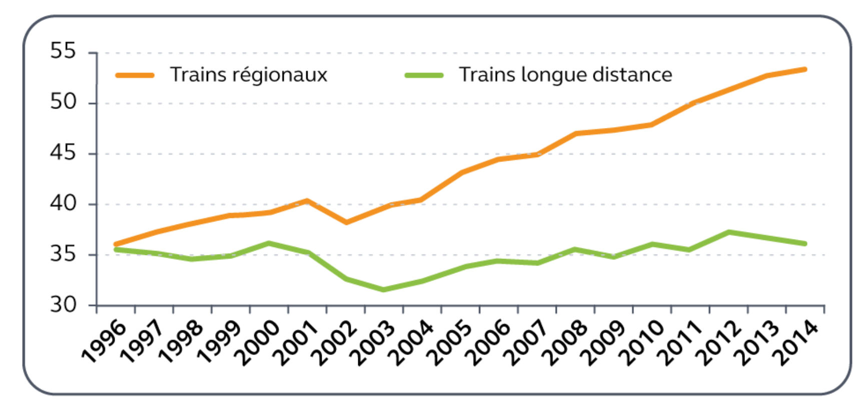
Enfin, les contrats prévoient des ajustements possibles en fonction de l'évolution des coûts (énergie par exemple) ou du trafic décidé par l'AO.

Les résultats obtenus sont jugés globalement positifs par l'ensemble des acteurs[119] :

- les analyses montrent que les effets de la régionalisation ont plutôt porté sur l'offre de transport tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Sur le plan quantitatif, l'offre proposée par les AO est passée de 605 millions de trains-km en 2002 à 671 millions de trains-km en 2015 (soit +0,8% par an). Cette hausse a permis de développer la fréquence des trains et leur cadencement et a correspondu sur le plan qualitatif à la demande des voyageurs. En effet, le nombre de voyageurs-km est passé de 38 Md en 2002 à 55 Md en 2015, soit une croissance (+2,9 % par an) supérieure à l'offre ;

[118] La Cour suprême fédérale a jugé en 2010-2011 que la règle est l'appel d'offres, et que l'attribution directe et sans appel d'offres ne peut être autorisée qu'au cas par cas et pour des contrats de courte durée.
[119] Lors d'une réunion parlementaire du 21 février 2018, l'ensemble des groupes politiques (sauf le groupe de gauche) a salué les résultats positifs obtenus par la régionalisation et l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional.

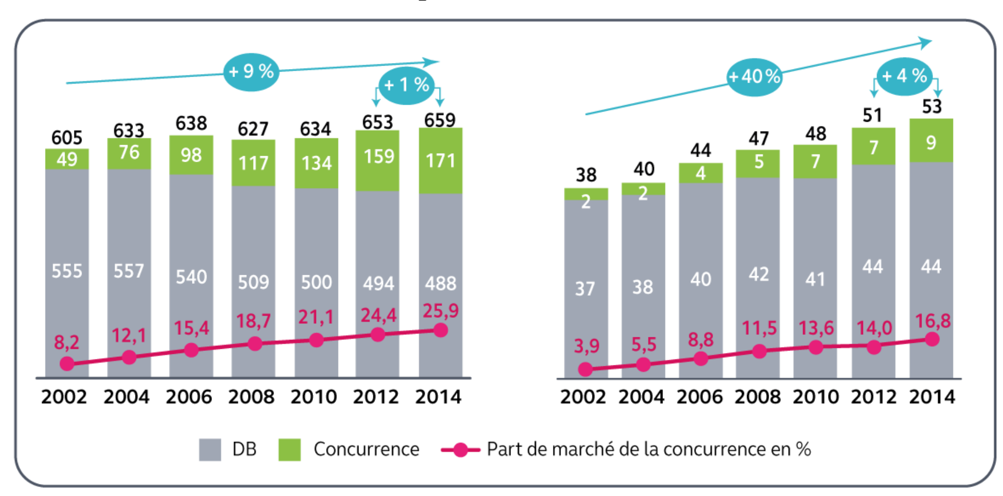
Trafic des trains régionaux et longue distance en Allemagne, en milliards de voyageurs-kilomètres entre 1996 et 2004



Source : BMVI/DIW:Transport in figures, various volumes

- la concurrence s'est mise en place progressivement. Dans un premier temps, les Länder ont souvent signé les contrats avec la DB, du fait de leur manque d'expérience dans le domaine des appels d'offres et d'une insuffisance du nombre de concurrents potentiels. L'ouverture à la concurrence s'est donc faite progressivement pour atteindre en 2014 26 % du marché (en trains-km) attribué à d'autres entreprises que la DB, représentant 17 % du trafic de voyageurs-km (contre respectivement 8 % et 4 % en 2002) ;

Évolution du trafic en trains-km et voyageurs.km et de la part DB/concurrents

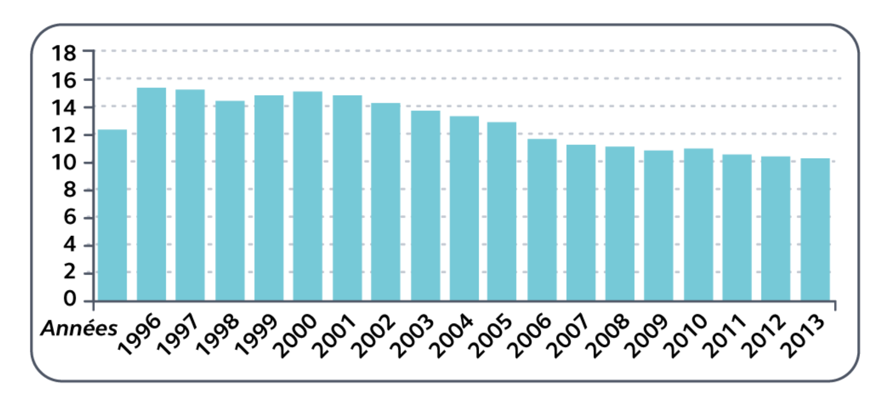


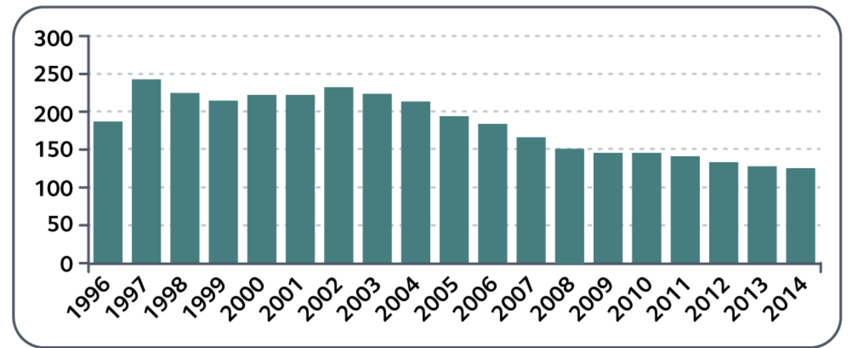
Source : fédération des AOT régionales de passagers (BAG-SNPV)[120]

- l'ouverture à la concurrence a eu sans conteste des impacts sur le coût de l'exploitation. Les concurrents ont répondu aux appels d'offres par une baisse des coûts d'exploitation et par une meilleure productivité que la DB. Les analyses montrent que la baisse des coûts a été principalement enregistrée lors des premiers appels d'offres[121]. Cette réduction des coûts a permis de réduire de 41 % entre 1994 et 2016 le budget fédéral consacré au ferroviaire, passant de 17,6 cts au voyageur.km à 10,3 cts[122]. À noter que le prix des billets dans le transport régional a progressé de 37 %, conduisant à renforcer la part du financement par les clients.

[120] En gris la part de DB, en vert la part des concurrents.
[121] Mofair en 2009 a évalué à 26 % les économies de coûts par rapport à la DB sur la base de l'analyse de 118 contrats. Les économies sont moins nettes lors des deuxièmes appels d'offres.
[122] Données du ministère fédéral des transports.

Subventions des régions, en euro
par train-kilomètre et par voyageur-kilomètre, prix de 2010





Source:Regionalisation law, BMVI Transport in figures (various volumes), author's database and author's calculations

3. Le modèle suisse

La réforme du transport ferroviaire de voyageurs en Suisse s'est réalisée en deux temps.

Le processus de régionalisation à compter du 1er janvier 1996[123] constitue la première étape. Avec cette loi, les autorités cantonales deviennent pleinement responsables de l'organisation des services régionaux de transport sur leurs propres territoires, avec une supervision fédérale assurée par l'Office Fédéral des Transports (OFT) pour coordonner le trafic à l'échelle nationale. Le deuxième changement est la suppression du monopole des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les

[123] Loi du 24 mars 1995.

services ferroviaires régionaux[124]. Enfin, troisième changement, l'instauration de contrats de type « coût net » qui permettent aux pouvoirs publics de ne payer que pour les services convenus à l'avance pour un montant prédéfini dans le contrat. Les déficits imprévus ne sont pas payés par les pouvoirs publics, les entreprises de transport assumant tous les risques de l'activité.

La deuxième étape a été réalisée avec la loi du 20 mars 1998[125] qui a conduit à une réorganisation du système ferroviaire. Les activités de transport et de gestion de l'infrastructure ont été séparées. Ensuite, les CFF ont été transformées en société anonyme publique (propriété du gouvernement fédéral) permettant une véritable autonomie de gestion. Enfin, le Gouvernement fédéral a choisi de soulager les CFF de leurs dettes.

Les résultats obtenus sont positifs tant sur le plan de l'offre ferroviaire que de la fréquentation[126], de la qualité de service ou de la maîtrise des coûts[127]. Ces résultats s'expliquent pour une part par la régionalisation et par un engagement fort des pouvoirs publics dans le développement du transport ferré. Mais les pouvoirs publics n'ont pas choisi d'obtenir l'efficacité et l'efficience du système ferroviaire par l'ouverture à la concurrence (à l'image de la Suède et de l'Allemagne) mais en mettant sous pression l'opérateur historique afin qu'il obtienne les résultats attendus.

C'est donc un modèle original que la Suisse a mis en place pour obtenir les résultats souvent considérés à l'étranger comme excellents :

- il est difficile de comprendre le succès du modèle suisse sans prendre en compte l'engagement des pouvoirs publics pour le mode de transport ferroviaire. Le grand programme d'investissement des années 1994-2004, dit Rail 2000, a permis de moderniser en profondeur le réseau ferré suisse et d'augmenter en conséquence l'offre de transport (par augmentation de la capacité des lignes), la

[124] Les CFF n'étaient pas historiquement le seul opérateur. Il existe une trentaine de compagnies privées au réseau très localisé (seuls les BLS à Berne ont un réseau assez étendu). Les CFF restent de loin le principal opérateur avec 91 % du trafic en voyageurs-km.

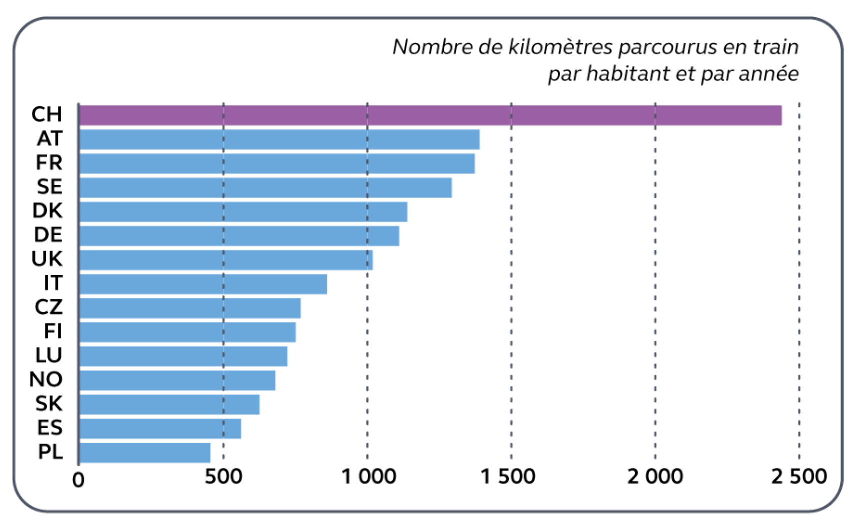
[125] Une troisième étape (2005, 2007, 2010) a porté principalement sur des sujets de sécurité et d'interopérabilité.

[126] Le transport régional de voyageurs représente (trains et cars) 9 Mds de voy-km, soit 20 % des distances parcourues quotidiennement. La fréquentation en voy-km a augmenté de 4 à 5 % par an entre 2007 et 2015.

[127] Le gouvernement confédéral indiquait en novembre 2016 que « de 2007 à 2012, l'indemnité versée par voy-km et par an a diminué en moyenne de 2,5 % ou, en d'autres termes, l'efficience a augmenté d'autant ».

vitesse commerciale des trains et l'attractivité du transport ferroviaire (grâce à la généralisation du cadencement et la systématisation des correspondances entre le rail et les autres modes de transports). Cette priorité au ferroviaire s'est renforcée avec la régionalisation de 1996, qui a permis de mieux prendre au compte les besoins locaux des clients, et avec une politique tarifaire homogène intégrant la totalité des réseaux de transports publics et visant à fidéliser les clients par le biais d'abonnements avantageux et multimodaux (en 2017, environ 3 millions de Suisses disposent d'un abonnement, sur une population totale de plus de 8,4 millions d'habitants) ;

Demande en trafic voyageurs en Europe



Source : Eurostat 2015

- un autre résultat important est la maîtrise des coûts et la réduction du recours aux subventions publiques. Si la confédération et les cantons suisses n'ont pas mis en œuvre la possibilité qu'elles avaient de mettre les CFF en concurrence avec d'autres entreprises ferroviaires, elles ont obtenu des résultats très positifs en mettant sous pression l'opérateur historique. On peut parler d'une forme de concurrence potentielle ;

- enfin, les cantons ont fixé des exigences très fortes en terme de qualité de service. Les CFF ont été conduits à une stratégie double, visant à améliorer la qualité de service produite et perçue par les clients et à augmenter les recettes de l'entreprise. Le premier objectif a été atteint avec un taux de ponctualité des voyageurs de 89 % en 2017[128], un taux de ponctualité des correspondances de 97,2 % et un taux de satisfaction des voyageurs de 74,7 %. Le second objectif a également été atteint puisque l'augmentation de la fréquentation des trains a permis une croissance des recettes de 52 % entre 2002 et 2011. Ces recettes supplémentaires alliées à une maîtrise des coûts ont conduit à une progression du résultat d'exploitation de plus de 150 M CHF (350 M CHF en 2011 contre 194 M CHF en 2002).

Le modèle suisse peut être considéré comme une réussite au vu des résultats obtenus en termes de fréquentation, de qualité du service et de la maîtrise des subventions publiques pour le transport ferroviaire régional. Mais ce modèle s'appuie sur une forte culture du ferroviaire et sur une grande exigence des clients sur la qualité de service, avec de leur part une participation financière bien plus forte qu'en France au coût d'exploitation (les recettes tarifaires couvrent environ 50 % des coûts d'exploitation en Suisse contre 25 % en France). De plus, la qualité du réseau ferré suisse, l'importance de l'offre ferroviaire et la qualité de service entraînent un coût du transport régional beaucoup plus élevé pour les clients comme pour les collectivités en Suisse qu'en France[129].

[128] Le taux de ponctualité des voyageurs est déterminé par la part des voyageurs arrivant en avance, à l'heure ou en retard de moins de 3 minutes (données CFF 2017).
[129] Dans un message au Parlement confédéral du 23 novembre 2016, le Gouvernement indiquait que les subventions au transport régional (y compris autocars) étaient de 1,8 Md CHF (moitié pour la Confédération et moitié pour les cantons) couvrant 50 % du coût d'exploitation.

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Destinataires n'ayant pas d'observation

Présidente d'Île-de-France Mobilités
Président du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes
Présidente du conseil régional Bourgogne-Franche-Comté
Président du conseil régional de Bretagne
Président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, CHARGÉ DES TRANSPORTS

Nous avons pris connaissance du rapport public de la Cour des comptes thématique relatif aux « transports express régionaux (TER) à l'heure de l'ouverture à la concurrence » et souhaite vous faire part de nos observations.

Tout d'abord, nous nous réjouissons que le rapport souligne l'engagement des régions au profit du développement des services TER. Nous relevons également avec satisfaction que le rapport met en lumière les efforts accomplis par SNCF Mobilités afin de mieux répondre aux attentes des usagers et des autorités organisatrices, ainsi que les résultats positifs obtenus depuis la mise en œuvre de son plan stratégique « CAP TER 2020 ». Pour autant, nous partageons avec la Cour le constat selon lequel des progrès encore significatifs restent à réaliser pour donner aux TER toute la place qu'ils méritent dans notre système de transport.

En engageant à l'automne 2017 les Assises de la mobilité, le gouvernement a souhaité mener une transformation profonde de la politique des transports afin de garantir les meilleures conditions de mobilité pour tous et dans tous les territoires. Cette transformation privilégie les mobilités propres et partagées et fait du transport ferroviaire la colonne vertébrale de l'offre de transports. C'est dans cette optique que le gouvernement a mis en place un nouveau pacte ferroviaire en juin 2018 et que la loi d'orientation des mobilités est actuellement débattue au Parlement.

La recommandation avancée par la Cour de réaliser des analyses socio-économiques pour les services ferroviaires régionaux peu fréquentés peut utilement éclairer la décision des autorités organisatrices, en permettant d'identifier les solutions de transport les mieux adaptées aux besoins de mobilité des usagers et aux caractéristiques de chaque territoire. En tout état de cause, les régions sont seules légitimes pour tirer les conclusions de ces analyses puisque les décisions relatives à l'offre de services TER, tant au niveau de leur consistance que des modalités de réalisation (niveau de qualité de service, dispositifs d'incitation), relèvent de leur seule compétence.

Nous souhaitons toutefois réaffirmer l'importance des infrastructures ferroviaires de desserte fine pour la vitalité et la cohésion des territoires, notamment dans les zones rurales souvent défavorisées en

matière d'offres de mobilité. Bien qu'elles soient peu circulées, de telles lignes ferroviaires sont indispensables au maillage de notre territoire et au transport du quotidien. Le financement de leur régénération est assuré à la fois par l'État et les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions, dans le cadre des contrats de plan. Les engagements de l'État pris dans le cadre de ces plans seront tenus et les crédits de l'État en faveur de ces lignes seront programmés chaque année en fonction notamment des besoins d'intervention sur le réseau, des ressources disponibles et de l'importance de la ligne dans le fonctionnement du système régional de transport.

Par ailleurs, le préfet Philizot s'est vu confier une mission qui doit notamment permettre, en partenariat avec les régions, de recenser les situations problématiques et d'identifier des solutions innovantes, en termes techniques et de gouvernance, pouvant être mises en œuvre. Cette démarche a pour objectif de répondre aux préoccupations des élus locaux en déterminant les mesures les plus adaptées au cas de chaque ligne. C'est dans ce cadre qu'un amendement au projet de loi d'orientation des mobilités déposé par le Gouvernement vise à permettre la mise en place des schémas de gestion alternatifs sur ces catégories de lignes, en rendant notamment possible le transfert de gestion de certaines lignes au profit des régions qui en font la demande.

En ce qui concerne la qualité des services TER et les coûts d'exploitation, le nouveau pacte ferroviaire et les engagements conséquents pris en parallèle par le groupe public ferroviaire contribueront à remédier aux dysfonctionnements dont la Cour fait état, en créant les conditions d'une amélioration de la qualité du service et de la compétitivité du ferroviaire. Il s'agit à la fois d'investir massivement dans le réseau ferroviaire existant pour le remettre en bon état, de revoir l'organisation du groupe public ferroviaire pour en améliorer le fonctionnement, d'ouvrir le secteur à la concurrence pour offrir aux voyageurs de nouveaux services au meilleur coût et de créer un nouveau cadre social pour les salariés adapté à ce nouveau contexte.

Le nouveau pacte ferroviaire met en particulier l'accent sur les besoins d'investissement sur le réseau ferroviaire existant et prévoit à ce titre un investissement annuel de 3,6 milliards d'euros sur la période 2018-2026. L'État est et restera le principal financeur de l'infrastructure ferroviaire, avec notamment le versement de 2 milliards d'euros par an en moyenne de redevances d'accès ainsi qu'une dotation au profit de SNCF Réseau – permise par le renoncement de l'État aux dividendes de SNCF Mobilités – qui atteindra un milliard par an en 2026. À cela s'ajoute également la reprise par l'État de 35 milliards d'euros de dette du

gestionnaire d'infrastructure, afin de redonner à ce dernier des marges de manœuvre financières pour remettre à niveau le réseau ferré national. Ces différentes contributions constituent un engagement sans précédent de l'État au financement du réseau, visant à garantir la pérennité et la compétitivité de notre système ferroviaire.

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire, avec les différentes dispositions législatives et réglementaires qui viennent la compléter, établit en outre les conditions pour réussir l'ouverture à la concurrence des services publics de transport ferroviaire, en précisant notamment le régime des biens qui y sont affectés par les opérateurs, tels que les matériels roulants et les ateliers de maintenance, ainsi que les règles relatives à la transmission des données nécessaires aux autorités organisatrices pour préparer les appels d'offres et de celles nécessaires aux entreprises ferroviaires souhaitant se porter candidates. S'agissant en particulier de ce sujet sensible d'accès aux données, le décret en Conseil d'État qui vient d'être publié offre un cadre équilibré garantissant, d'une part, un large accès aux données par les régions et les futurs candidats aux appels d'offres ainsi que, d'autre part, la protection légitime de certaines informations couvertes par le secret des affaires détenues par l'opérateur historique ou les futurs nouveaux entrants.

La loi prévoit une ouverture progressive des services TER à la concurrence, en permettant aux régions qui le souhaitent de mettre en concurrence des contrats de service public en amont de l'échéance du 25 décembre 2023. Dans ce contexte, il nous paraît opportun de nuancer votre affirmation selon laquelle « SNCF Mobilités souhaite renouveler toutes les conventions avant 2023, pour la durée la plus longue possible, afin de retarder l'arrivée de ses concurrents ». D'une part, le renouvellement des onze conventions régionales avant 2023 est obligatoire du fait de leur arrivée à échéance entre 2016 et 2020. D'autre part, six des huit nouvelles conventions signées à ce jour (ou en cours d'adoption) prévoient, à la demande des régions concernées, une clause d'option d'ouverture à la concurrence avant leur échéance. En outre, il paraît justifié que les régions puissent se préparer progressivement à la mise en concurrence des services qu'elles organisent. La Cour considère d'ailleurs, à juste titre, que les régions sont « inégalement prêtes à l'ouverture à la concurrence » et que l'expérience de certains pays européens montre que les choix à faire au préalable et « leur mise en œuvre nécessitent un long délai de préparation ».

Enfin, la Cour préconise la filialisation de la branche TER afin de diminuer le coût des fonctions support, pour lesquelles l'activité est soumise aux règles communes à l'ensemble de SNCF Mobilités. Sur ce

point, il revient à l'entreprise, dont le statut aura été modifié, de définir son organisation afin d'assurer ses missions de la manière la plus efficace possibles, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. À cet égard, le nouveau pacte ferroviaire offre à SNCF Mobilités plus de souplesse dans ses possibilités d'organisation et, dès 2020, l'entreprise, aura le choix d'exploiter directement ou à travers des filiales les services de transport de voyageurs ainsi que les autres activités qu'elle exerce.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport public thématique « Les transports express régionaux (TER) à l'heure de l'ouverture à la concurrence ». Celui-ci relève une baisse de la fréquentation des TER depuis 2012, imputable notamment à une insuffisante qualité de services que des modalités de contractualisation plus incitatives entre les régions, autorités organisatrices de transport, et la SNCF devraient permettre d'améliorer. Il relève également une grande disparité dans la fréquentation des lignes et invite à l'étude de solutions alternatives sur les itinéraires les moins fréquentés, tout en soulignant le coût complet élevé du transport ferroviaire par TER. Il invite enfin à intensifier la préparation de l'ouverture à la concurrence, tant pour SNCF Mobilités que pour les régions.

Je souscris très largement aux remarques et recommandations de la Cour qui visent une meilleure efficience des transports publics régionaux et une utilisation maîtrisée des dépenses publiques. Certaines analyses de la Cour me semblent en revanche devoir être nuancées ; en particulier, je ne partage pas l'assertion selon laquelle l'État et SNCF Réseau ont tendance à se décharger du coût des investissements sur les régions.

En premier lieu il convient de souligner que l'État est le principal financeur du réseau TER. En effet, l'État paye à SNCF Réseau, pour le compte des régions, la redevance d'accès au titre des TER prévue par le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national. Ces redevances d'accès des seuls TER ont représenté une dépense (hors taxe) de 1,4 Md€ en 2018 (1,7 Md€ TTC) alors que les redevances payées par les régions à SNCF Réseau (redevance de marché et redevance de circulation) sur la même période ont représenté 0,7 Md€. À cela s'ajoute la contribution de l'État aux contrats de plan État-régions (CPER) ferroviaire pour plus de 200 M€

hors Île-de-France, financée par l'Agence pour le financement des infrastructures de transports de France (AFITF). En outre, je tiens également à rappeler que l'État avait augmenté très fortement son soutien financier à SNCF Réseau dès la réforme de 2014, notamment en abandonnant à son profit le dividende de Mobilités et le produit d'intégration fiscale. À ce titre, SNCF Réseau recevra 537 M€ en 2019. Le contrat de performance 2018-2026 intègre également une progression très forte des concours de l'État à SNCF Réseau de + 0,6 Md€ à horizon 2026 par rapport à 2017.

Au-delà de l'infrastructure ferroviaire, l'État, par le truchement de l'AFITF, contribue significativement au financement du renouvellement du matériel roulant des lignes de trains d'équilibre du territoire, relevant des services interurbains, reprises par les régions et intégrées aux TER à hauteur de 1,75 Md€ depuis 2013.

Enfin, la reprise de 35 Md€ de dette (25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022) traduit un engagement sans précédent de la Nation en faveur de SNCF Réseau, qui retrouve des marges de manœuvre pour poursuivre le renouvellement du réseau structurant, emprunté notamment par les TER. Une plus grande capacité d'entretien doit également être permise par la poursuite d'efforts de productivité de SNCF Réseau, comme l'y invitait la Cour dans son rapport public thématique « SNCF Réseau : des réformes à approfondir », de décembre 2018.

Je rejoins pleinement la recommandation de la Cour selon laquelle la réflexion sur les TER passe avant tout par une analyse socio-économique fine ligne par ligne. Cette analyse devra nécessairement prendre en compte non seulement les coûts supportés par les régions, mais aussi les coûts actuellement portés par l'État, au premier rang desquels les redevances d'accès, pour permettre l'appréciation par les régions du coût complet des TER. Cette appréciation du coût complet est essentielle pour que les décisions prises, notamment de recours aux alternatives listées par la Cour soient optimales pour l'ensemble de la sphère publique.

S'agissant de la recommandation de la Cour de transférer aux régions qui le souhaitent la propriété des infrastructures régionales, il convient de noter que le projet de loi d'orientation des mobilités, en cours d'examen au Parlement, prévoit la possibilité pour les régions volontaires de prendre en charge la gestion de lignes de dessertes fines du territoire. Cette évolution, dont les modalités pratiques restent à définir, doit s'inscrire dans une logique de responsabilisation des régions dans leur rôle d'autorité organisatrice des mobilités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES ET ROUTIÈRES (ARAFER)

Nota : les éléments de réponse proposés par l'Autorité sont essentiellement répartis selon les recommandations formulées par la Cour.

Recommandation n° 1 : transférer aux régions qui le souhaitent la propriété des infrastructures régionales (réseau secondaire, gares locales) et leur laisser le choix des modalités de gestion et d'entretien.

Le rapport public thématique préconise le transfert de propriété aux régions qui le souhaitent des infrastructures régionales. Cette recommandation vise en premier lieu à clarifier les rôles respectifs de l'État et des régions dans un contexte de mise en responsabilité financière implicite de ces dernières sur les lignes des groupes UIC 7 à 9 dans le contrat de performance 2017-2026. Elle poursuit par ailleurs l'objectif d'une réduction des coûts d'entretien de ces infrastructures par la maîtrise par les régions des choix d'investissement, de renouvellement ou de développement des lignes existantes. Cette préconisation va aujourd'hui au-delà de la possibilité prévue à l'article 46 bis du projet de loi d'orientation des mobilités d'un transfert de gestion des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national à la demande et au profit d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales compétent en matière de développement économique. À cet égard, l'Autorité souhaite indiquer que le transfert de propriété aux régions des infrastructures régionales n'est pas l'unique solution pour atteindre les objectifs fixés par la Cour des comptes et que d'autres actions doivent être envisagées :

- *En premier lieu, l'Autorité souhaite rappeler[130] qu'il appartient à l'État de clarifier les rôles respectifs entre ce dernier et les régions s'agissant des lignes classées UIC 7 à 9 dans le contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2020-2029, en fixant la consistance cible du réseau ferroviaire, sur la base d'une analyse socio-économique des besoins de transports conduite de concert avec les régions.*

[130] Avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ou décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 relative aux recommandations formulées dans le cadre de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2020-2029.

- *En deuxième lieu, l'Autorité estime que la réduction des coûts d'entretien doit passer prioritairement par une adaptation des référentiels de maintenance de l'infrastructure et la poursuite d'une meilleure productivité du gestionnaire d'infrastructure, par exemple en accompagnant le développement de la maintenance prédictive de l'infrastructure pour maintenir les équipements au plus juste. Cette réduction des coûts ne passe pas nécessairement par le changement de gestionnaire d'infrastructure. À ce titre, l'expertise de SNCF Réseau au niveau national et les économies d'échelle qu'il peut apporter sur ces sujets innovants[131] conduit l'Autorité à une certaine prudence sur la pertinence d'un tel transfert aux régions. L'Autorité a ainsi souhaité axer ses préconisations, notamment dans le cadre de ses recommandations formulées dans le cadre de l'actualisation du contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2020-2029, sur un meilleur suivi des trajectoires de productivité de SNCF Réseau (partie 3.3). Indépendamment du transfert de propriété qui pourrait être effectué, rien n'empêche, notamment s'agissant de lignes de desserte fine du territoire, que le gestionnaire de l'infrastructure confie à un tiers (par exemple l'entreprise ferroviaire qui exploite un service conventionné sur ce segment du réseau) la réalisation de la maintenance courante, selon ses spécifications, si cela peut générer des économies de coûts d'entretien sur le réseau et permettre au gestionnaire d'infrastructure de se recentrer sur des opérations de maintenance plus lourde ou de régénération.*
- *En troisième lieu, l'Autorité considère qu'il est primordial de maintenir l'interopérabilité du système ferroviaire et sa cohérence. Dès lors, les choix que pourront faire les Régions en cas de transfert de propriété devront être réalisés dans le respect des textes européens et nationaux en matière d'accès au réseau ainsi que de sécurité et d'interopérabilité. À ce titre, le transfert des infrastructures et de certaines installations de service à une région, y compris les gares locales, devra se faire tout en garantissant le respect des principes de transparence, d'équité et de non-discrimination ainsi que des exigences de sécurité ferroviaire. Aussi, les missions d'attribution de la capacité, de gestion opérationnelle des circulations ou de gestion des gares et de maintenance de l'infrastructure qui pourraient être dévolues dans ce cas aux régions nécessiteront un cadre de régulation*

[131] Voir par exemple le guide SNCF Réseau 2018 des « 50 mesures » intitulé « Une nouvelle méthode pour les projets de modernisation » destiné aux lignes de desserte fine du territoire.

et un système de gestion de la sécurité adaptés, qui devra être pris en compte dans le bilan socio-économique d'un tel transfert. Les choix opérés par les Régions prises individuellement ne sauraient obérer l'accès au réseau et la sécurité des circulations ferroviaires en raison de l'hétérogénéité des solutions retenues. L'Autorité souhaite en particulier alerter la Cour sur les impacts potentiels (et restant à évaluer) de tels transferts sur le trafic ferroviaire terminal de marchandises qui se partage en général les voies principales avec TER sur ces lignes. Enfin, l'Autorité note que l'exemple pris par la Cour sur la ligne Salbris-Valençay est spécifique, puisqu'il s'agit d'une ligne à voie métrique qui n'est pas soumise aux mêmes exigences d'interopérabilité que les lignes à voie normale, ce qui justifie donc logiquement des coûts de maintenance moindres.

Recommandation n° 2 : Accroître l'exigence sur le niveau de qualité de service attendu de l'exploitant et renforcer le niveau d'incitation (pénalités, bonus/malus).

L'Autorité ne peut que souscrire au constat de la Cour du besoin d'une hausse de la qualité du service rendu aux voyageurs. Comme elle le publie annuellement dans son bilan du transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité partage l'analyse de la Cour sur l'absence d'amélioration de la fiabilité de l'offre de transport. Le taux de non-réalisation de l'offre exprimé en « nombre de circulations » et non en « trains.km » dans le bilan ferroviaire 2018 de l'Autorité montre des évolutions similaires avec un maximum atteint de 13,1 % en 2018 (du fait en grande partie des mouvements sociaux du 2ème trimestre) contre 2,4 % en 2017 et 4,8 % en 2016 (année également fortement impactée par les grèves). Le taux de retard reste lui stable depuis que l'Autorité publie des bilans annuels mais présente de fortes disparités régionales, avec des taux de retard très importants dans certaines régions.

Concernant les comparaisons européennes des taux de réalisation et de régularité, l'Autorité souhaite souligner qu'elle a publié en fin d'année 2018 une étude[132] permettant d'apprécier les seuils retenus par les différents pays européens et de permettre une comparaison des taux de régularité concernant l'année 2016 sur des périmètres homogènes, en se basant sur les indicateurs collectés par l'IRG-Rail.

S'agissant des mesures incitatives, l'Autorité souhaite indiquer que les mécanismes incitatifs prévus dans les conventions conclues entre SNCF Mobilités et les Régions pour l'exploitation du service public de transport régional de voyageurs ne sont pas les seuls existants, puisque le droit

[132] https://www.arafer.fr/actualites/suivi-de-la-qualite-de-service/

européen d'une part et l'Autorité d'autre part ont permis la mise en œuvre de mécanismes couvrant les problématiques de déprogrammation de trains et de régularité.

Ainsi, le mécanisme d'incitations réciproques[133]*, défini par l'Autorité dans le cadre de son pouvoir réglementaire supplétif, permet de pénaliser financièrement les entreprises ferroviaires qui déprogramment leurs trains ou modifient leurs sillons, avec un barème progressif en fonction du délai de prévenance et sans franchises. SNCF TER a ainsi été pénalisé financièrement pour l'horaire de service 2018 pour ces causes. La décision correspondante a été récemment modifiée*[134] *afin d'élargir le périmètre couvert et de rendre les barèmes plus incitatifs.*

Similairement, le système d'amélioration des performances (SAP) mis en place par SNCF Réseau pénalise les acteurs à l'origine des retards sur le réseau ferré. Toutefois, l'Autorité a régulièrement souligné le manque d'incitation réelle de ce système et a critiqué le mode de fixation des objectifs annuels[135]*. Ainsi, sur l'année 2018, SNCF TER n'a été pénalisé que de 0,004 M€ pour les retards causés*[136] *alors même que l'indicateur du SAP du nombre de « minutes perdues aux 100km » par l'activité TER ne s'améliore pas depuis 2015 (3,1 en 2015, 3,3en 2016, 3,2 en 2017 et 3,5 en 2018).*

Aussi, l'Autorité considère qu'il est primordial que les mécanismes incitatifs prévus par la réglementation soient renforcés, s'appliquent à la fois au gestionnaire d'infrastructure ainsi qu'aux entreprises ferroviaires et permettent une réelle objectivation, au niveau local comme national, de la performance de chaque acteur. L'absence de dispositif de pénalité à

[133] Mécanisme prévu par la décision n° 2017-062 du 5 juillet 2017 relative à l'établissement de mécanismes incitatifs à la bonne utilisation des capacités d'infrastructure, homologuée par le ministère des transports par décision du 29 août 2017 pour les horaires de services 2018 et suivants et publiée au JO du 29 septembre 2017.

[134] Décision n° 2018-094 du 20 décembre 2018 relative à l'établissement d'un dispositif incitatif encourageant les candidats et SNCF Réseau à une meilleure utilisation des capacités commerciales et non-commerciales sur le réseau ferré national, homologuée par le ministère des transports par décision du 28 février 2019 et publiée au JO du 8 mars 2019.

[135] Voir par exemple l'avis n° 2019-004 du 7 février 2019 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 et notamment sa partie 7.1 intitulée « Un système d'amélioration des performances clair mais insuffisamment incitatif ».

[136] [136] Rapport sur la mise en œuvre du système d'amélioration des performances pour l'année 2018 disponible sur le site internet de SNCF Réseau (https://www.sncf-reseau.com/fr/services/systeme-amelioration-performances).

l'encontre du gestionnaire d'infrastructure en cas de suppression des trains après J-1 à 17h illustre ce besoin. Les mécanismes mis en place par les régions ne devraient alors constituer qu'un complément à ces mécanismes de base pour inciter l'entreprise ferroviaire à des gains locaux spécifiques de performance, comme l'Autorité l'a proposé dans le cas des gares dans son avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019 portant sur le projet de décret relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et la filiale de SNCF Réseau en charge de la gestion unifiée des gares de voyageurs (partie 2.3.1 – b) .

Enfin, à la lumière de ces éléments, l'Autorité a considéré dans le cadre de sa décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 susmentionnée qu'il est primordial que le gestionnaire d'infrastructure soit mieux incité à atteindre les objectifs attendus en termes de qualité de service et de performance, y compris via des incitations non financières, puisque la qualité de service dépend très fortement de l'état de l'infrastructure. Ce n'est qu'à la condition d'une amélioration conjointe des performances des entreprises ferroviaires et du gestionnaire d'infrastructure qu'un véritable saut de qualité de service sera possible.

Recommandation n° 3 : Réaliser une analyse socio-économique de chaque ligne peu fréquentée permettant à chaque région de choisir entre les options suivantes : développer la ligne, la maintenir en la gérant de façon plus économique, l'organiser avec un autre mode de transport ou la supprimer.

L'Autorité partage le besoin fort d'une analyse socio-économique approfondie et partagée avec les acteurs du système. Comme elle l'a indiqué dans sa décision n° 2019-039 du 20 juin 2019 susmentionnée, l'Autorité a estimé que :

« Dans le cadre de cette première étape de fixation des objectifs pour le réseau ferroviaire, l'État, sur la base de sa politique de mobilité et d'aménagement du territoire, définit, sur un horizon de dix ans les contours de scénarios de consistance du réseau ferroviaire cible, en concertation avec les acteurs du secteur ferroviaire et notamment les autorités organisatrices de transports (AOT) régionales. L'État, se référant aux objectifs stratégiques en matière de mobilité et d'aménagement du territoire qu'il lui appartient de définir précisément, liste, en concertation avec les parties prenantes et notamment les AOT régionales, les priorités relatives à la consistance du réseau ferroviaire et définit, sur un horizon de 10 ans, les différents scenarios envisagés pour atteindre l'objectif de consistance du réseau. […] ».

« Tout en reconnaissant la pertinence d'une attention prioritaire portée sur le réseau structurant, l'Autorité souligne, dans la continuité de son avis n° 2017-036 susvisé, que, sur la question de la stratégie pour les lignes classées UIC 7 à 9, cette approche apparaît très insuffisante. Il est ainsi fondamental que la réflexion sur le sujet soit conduite sur la base d'une analyse socio-économique des besoins de transport auxquels le mode ferroviaire est susceptible de répondre. Cette réflexion doit être menée avec l'ensemble des acteurs, notamment : les autorités organisatrices de transports régionales, les autres collectivités territoriales concernées, les entreprises ferroviaires en place et les potentiels nouveaux entrants ainsi que les utilisateurs finaux représentés par les associations de chargeurs, d'usagers, ou plus généralement de consommateurs.

« Associer les régions à cette démarche apparaît crucial afin, d'une part, d'assurer la meilleure cohérence possible avec les éléments du volet mobilité multimodale des contrats de plan État-Région (CPER) et, d'autre part, de tenir compte du rôle croissant qu'elles pourraient souhaiter jouer s'agissant des sections du réseau ferré national correspondant aux dessertes fines d'aménagement du territoire. Il semble à cet égard légitime que la définition de la vision globale attendue du réseau cible soit élaborée en concertation avec les régions, qui sont des acteurs incontournables des mobilités ».

« Dans cette perspective, l'État pourrait s'appuyer sur les nombreux travaux et audits successifs réalisés sur l'état du réseau et plus largement sur l'avenir du transport ferroviaire pour définir sur un horizon de dix ans les objectifs de mobilité et d'aménagement du territoire, de contours de scénarios de consistance du réseau, ainsi que les priorités et les scénarios de financement public associés ».

L'Autorité souligne qu'elle suit dans ses bilans ferroviaire les indicateurs d'évolutions de l'âge et du degré d'utilisation du réseau ferré national. Dans le bilan portant sur l'année 2018, ces indicateurs ont ainsi permis de montrer :

- *un âge du réseau en diminution de 11 mois entre 2015 et 2018 (si l'on exclue l'effet de périmètre lié à l'ouverture de nouvelles lignes LGV), ce qui résulte donc tout à la fois de la fermeture d'anciennes lignes que d'efforts d'entretien et renouvellement ;*
- *une forte hétérogénéité de l'utilisation des lignes ferroviaires, la moitié des trains.km fret et voyageurs étant en effet opérée sur seulement 16 % des lignes du RFN.*

S'agissant des enjeux de multimodalité, et comme elle l'a souligné dernièrement dans son avis n° 2019- 048 du 30 juillet 2019 susmentionné s'agissant des gares ferroviaires, l'Autorité estime que « le développement de l'intermodalité constitue un enjeu majeur de la politique des transports » qui implique le concours des autorités organisatrices de la mobilité.

Recommandation n° 7 : Fiabiliser les informations qui sont susceptibles d'être demandées par les régions en application du décret du 20 août 2019.

L'Autorité souhaite mettre en avant les risques importants qu'elle a pu identifier dès 2018 sur le besoin essentiel de la transmission des données pertinentes pour la passation et l'exécution des futurs contrats de service public ferroviaire, en particulier s'agissant des données relatives au matériel roulant et à sa maintenance, thématiques qui constituent, avec les ressources humaines (informations financières, forme des données devant être transmises, procédure applicable) des enjeux stratégiques pour les exploitants ferroviaires.

L'ensemble de ces inquiétudes fortes ont été synthétisées dans l'avis n° 2019-037 du 13 juin 2019 portant sur le projet de décret mentionné par la Cour dans sa recommandation. À cet égard, l'Autorité ne peut que constater que ce décret, relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires, s'il comporte certaines avancées mentionnées par la Cour par rapport à la version qui lui avait été soumise pour avis (notamment le renvoi à la documentation d'entretien prévue par le règlement d'exécution 2019/779 du 16 mai 2019 concernant l'historique de la maintenance), demeure insuffisant pour permettre aux autorités organisatrices de transport qui le souhaiteraient d'engager des procédures de mise en concurrence dans des conditions pleinement satisfaisantes, obérant ainsi l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs potentiels.

Ainsi, l'Autorité partage pleinement le constat et la recommandation de la Cour.

Recommandation n° 8 : Renforcer l'expertise technique, juridique et financière des régions afin de préparer efficacement les futurs appels d'offres.

Le renforcement de l'expertise des autorités organisatrices de transport constitue un préalable indispensable à l'ouverture à la concurrence des services publics ferroviaires de voyageurs. Se fondant sur

les retours d'expérience des pays européens qui ont ouvert les services conventionnés ferroviaires de voyageurs, l'Autorité a insisté sur cette nécessaire montée en compétences au travers de ses quatre cahiers de contribution publiés en mars 2018 et relatifs à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France. En particulier, le cahier n° 3, qui s'est focalisé sur les conditions d'une ouverture à la concurrence efficace des services conventionnés, a relevé que « l'efficacité du mécanisme des appels d'offres dépend de la capacité du donneur d'ordre à caractériser le service qu'il souhaite voir réaliser et à établir des critères objectifs d'attribution lui permettant de comparer des offres alternatives », ce qui amène à « la nécessité, pour les autorités organisatrices, de se doter des moyens et des compétences requis […] ».

S'agissant de la latitude que les régions pourront laisser aux entreprises ferroviaires pour l'exécution des contrats de service public, l'Autorité partage le besoin d'innovation identifié par la Cour ; elle souligne toutefois que le système ferroviaire est un système complexe évoluant sur un temps long, avec des stratégies de programmation et d'investissement qui dépassent dans la très grande majorité des cas la durée des contrats, y compris pour les contrats les plus longs.

Autres points relevés

L'Autorité souhaite partager avec la Cour deux remarques complémentaires identifiées à la lecture du rapport public thématique :

- *la Cour relève la forte rentabilité de l'activité TER pour SNCF Mobilités, avec notamment un résultat net global après impôts, en 2017, de 101 M€, soit 2,5 % du chiffre d'affaires, plus élevé que les taux généralement rencontrés dans le secteur des transports publics (en 2017, 0,9 % du chiffre d'affaires pour Keolis, 1,1 % pour Transdev) du fait de la situation de monopole dont bénéficie SNCF Mobilités. Tout d'abord, l'Autorité tient à préciser que les comptes de l'activité TER pour 2017 sur lesquels la Cour s'est basée pour analyser la rentabilité de SNCF Mobilités correspondent à des comptes de gestion, et non à des comptes établis en application des règles de séparation comptable validées par l'Autorité. En tout état de cause, ce niveau devrait pouvoir être analysé au regard des dispositions du règlement OSP relatives à la nécessité de garantir l'absence de surcompensation des obligations de service public imposées par l'autorité compétente à l'exploitant du service de transport dans le cadre d'un contrat de service public au sens du règlement.*

- *enfin, la Cour indique que le système d'information de SNCF Mobilités, « conçu en 1987, ne peut fournir le nombre de voyageurs présents à bord d'un train, ce qui ne permet pas aux régions de connaître les taux d'occupation des rames en fonction des périodes de la journée (heures de pointe et heures creuses) ». L'Autorité partage la remarque de la Cour sur le fait que ce système d'information aurait effectivement pu permettre une extraction de la fréquentation TER estimée à la maille du train, permettant ainsi aux régions une analyse des taux d'occupation des trains en fonction de périodes de la journée (heures de pointe/heures creuses notamment). L'Autorité souhaite toutefois souligner que ce système d'information reste basé sur une modélisation à partir d'une estimation de la fréquentation TER (en nombre de voyageurs ou en voyageurs.km) et non sur une mesure exacte.*

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SCNF, DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SCNF RÉSEAU ET DU PRÉSIDENT DE SNCF MOBILITÉS

Nous tenons à souligner la qualité des échanges avec la Cour et l'exhaustivité des analyses menées sur une activité dont l'importance est avérée tant pour SNCF Mobilités que pour SNCF Réseau. En effet, les circulations TER représentent près de la moitié des trains kilomètres circulés sur le RFN et s'effectuent en grande majorité sur le réseau structurant (83 % sur des lignes classées UIC 2 à 6). Si nous partageons assez largement les projets de recommandations de la Cour, une grande partie d'entre elles ayant d'ores et déjà commencé à être mises en œuvre par SNCF, nous regrettons que les inflexions significatives observées depuis 2016 concernant la qualité de service, la satisfaction des clients, l'attractivité et la maîtrise des coûts soient insuffisamment mises en exergue dans le rapport.

C'est parce que, fin 2016, nous avons fait le même constat que la Cour sur l'évolution de l'activité TER entre 2012 et 2016, que nous avons lancé CAPTER 2020, plan de transformation qualifié d'ambitieux par la Cour. Il vise à accroître l'attractivité du TER en adaptant nos offres, en renforçant la qualité de nos services via l'industrialisation de nos process et en baissant nos coûts.

Or si la Cour reconnaît la recherche récente de performance et les premiers résultats positifs obtenus depuis 2017, elle semble en minimiser la portée en ne segmentant pas son analyse en deux périodes (avant et après 2016) et en soulevant la question de la pérennité de ces changements dans la durée. SNCF considère au contraire que les résultats obtenus sont très significatifs et marquent une inversion de tendance durable dans l'ensemble des domaines sur lesquels porte l'analyse de la Cour.

Nous voudrions ainsi revenir sur les points suivants :

1. La qualité de service s'est significativement améliorée depuis 2017

La Cour considère que « le panorama d'ensemble est celui d'une dégradation régulière de la qualité de service avec une offre de moins en moins fiable, qui a trouvé sa traduction dans l'insatisfaction des clients ». La réalité est assez différente. Dès 2016, l'activité TER a lancé le programme Booster destiné à améliorer la fiabilité de la production et de l'information voyageurs en révisant ses standards et ses process. Ce programme fait partie d'un programme plus large de reconquête de la robustesse du système ferroviaire dans son ensemble, le programme Robustesse - H00 lancé en 2017 qui mobilise SNCF Réseau et SNCF Mobilités autour d'un objectif commun et des principes de conception et d'exploitation plus robustes.

Sur le périmètre TER, plusieurs projets ont été déployés en sus du programme H00 destiné à améliorer la ponctualité au départ, parmi lesquels, le programme de résorption des trains malades et des trains en retard et le programme OFMR (Optimisation Flotte Matériel Roulant), destiné à améliorer la performance de la maintenance, notamment la disponibilité et la fiabilité des matériels. Par ailleurs, TER saisit toutes les opportunités de reconfiguration de l'offre pour proposer des évolutions en termes de cadencement et de politique d'arrêt de manière à renforcer la fiabilité dès la conception des plans de transport.

Les résultats sur l'amélioration de la qualité du service TER de l'ensemble de ces programmes sont remarquables : la régularité s'est améliorée de façon continue depuis 2017 après 4 années consécutives de baisse, atteignant 93 % en cumul à fin août 2019 à comparer à une

régularité à fin 2016 de 90 %, certaines activités (Bretagne et Grand Est) étant à plus de 95 %. La part des causes d'irrégularité imputables à l'exploitant TER s'est réduit dans une proportion supérieure de 4,2 % en 2016 à 2,3 % à fin août 2019, ce qui prouve combien l'ensemble des dispositions mises en œuvre pour améliorer structurellement la fiabilité du service TER porte ses fruits. Ainsi, SNCF Réseau dans son rôle de « pivot » du système ferroviaire au service de l'ensemble des entreprises ferroviaires (EF) qui circulent sur le réseau, et l'activité TER en tant que transporteur non seulement partagent la recommandation n° 5 portée par la Cour mais en ont d'ores et déjà fait une priorité opérationnelle.

2. De même, la satisfaction des clients est en hausse depuis 2017

Loin de se dégrader, la mesure auprès de nos clients de leur niveau de satisfaction globale affiche des résultats en très nette amélioration, avec 88 % sur le 2ème trimestre 2019 versus 82,4 % en 2017. Les près de 6 points de hausse de la satisfaction globale entre 2017 et 2019 ont eu également un effet positif sur la recommandation des clients de TER (Net Promoter Score). Ainsi le NPS est passé de -24 à -4,8 entre 2016 et 2019 et est même désormais positif dans 5 régions sur 11.

3. Ainsi que la fréquentation qui a connu une croissance continue sur tous les segments de clientèle

La Cour souligne ensuite que la fréquentation des TER est en baisse depuis 2012 malgré un léger rebond en 2017. La réalité est tout autre. En effet le renforcement de l'attractivité du TER est visible et partagé avec les Régions : l'évolution positive de la fréquentation des TER qui a connu un redressement remarquable en 2017 avec une augmentation des voyageurs.km de 4,8 % s'est poursuivie hors période de grève en 2018. Sur les 8 premiers mois de l'année 2019, la hausse de fréquentation est de 4,5 % par rapport à la même période de 2017 proforma, c'est-à-dire en comparant TER et les lignes Intercités reprises sur les deux périodes. Au total, en l'espace de 2 ans, TER a regagné plus de voyageurs qu'il n'en avait perdu entre 2012 et 2016. Même s'il est vrai que les situations entre régions peuvent être très hétérogènes comme le montre la Cour, il n'en demeure pas moins que la grande majorité des régions ont connu une hausse depuis 2017.

Ces résultats sont d'autant plus intéressants qu'ils concernent à la fois les clients occasionnels (+7,5 % en 2017 versus 2016 et encore +6 % en 2019 à date versus 2017) et les abonnés (les abonnements étudiants ont progressé de +4,3 % en 2017 versus 2016 et encore de +9,7 % en 2019 versus 2017). Ils nous paraissent durables car liés aux multiples actions innovantes conduites en partenariat avec les régions (évolution de nos

systèmes d'information permettant l'application pleine et entière de la liberté tarifaire régionale, développement du digital sur l'ensemble des canaux y compris Oui.sncf et l'Assistant personnel de mobilité, déploiement de nos outils de vente dans tous les lieux de vie...). Ils démontrent que l'accent mis sur l'orientation client par TER a été perçu par l'ensemble de nos clients, ceux-ci étant friands des innovations tant dans la segmentation de nos offres qu'en matière de tarification ou de distribution. Ainsi, la part de la distribution digitale est passée de 18 % en 2015 à près de 44 % à ce jour, alors même que TER déployait au même moment de nouvelles solutions de vente chez les dépositaires et buralistes.

4. Quant à l'évolution des coûts d'exploitation, SNCF ne partage pas non plus le constat selon lequel les coûts d'exploitation auraient dérivé de façon constante depuis 2012

Si l'augmentation a été réelle entre 2012 et 2016, depuis lors, grâce à la refonte des processus de production notamment en matière de polyvalence, à la standardisation des process de production, et aux efforts de productivité dans le cadre de CAPTER, la trajectoire des coûts de production de l'Activité TER s'est considérablement infléchie et la croissance des charges de personnel est mieux maîtrisée. En deux ans, entre 2017 et aujourd'hui, le coût du voyageur.km, hors taxe sur les salaires, a baissé de 3,4 % passant de 21,69 cts d'€ à 20,96 cts d'€.

SNCF s'est par ailleurs engagé dans un programme global de réduction des frais de structure avec un accent particulier sur l'Activité TER à travers la mutualisation des fonctions support au niveau des directions régionales TER.

Enfin, la lutte anti-fraude constitue également un levier d'action déterminant pour augmenter les recettes. TER a ainsi accéléré ses actions et déployé des nouvelles techniques de contrôle (déploiement de portiques, mise en place d'équipes mobiles, contrôle en civil...), faisant passer le taux de fraude de 11 % en 2016, à 9,2 % en 2018.

5. La relation avec les Régions qui était certes tendue fin 2016 est désormais largement apaisée

Bien que la Cour évoque « quelques concessions faites par l'opérateur national aux régions », elle considère que « les relations avec les régions font l'objet de tensions croissantes et d'une défiance réciproque, de nombreuses clauses conventionnelles étant favorables à SNCF ».

Ce constat me paraît essentiellement basé sur l'analyse des anciennes conventions d'exploitation TER sur la période 2012-2016, et ne prend pas suffisamment en compte les nouvelles conventions engageantes

conclues avec les régions depuis 2017. Fondées sur un principe de contrat de résultats et non de moyens, résolument orientées clients, celles-ci laissent des leviers d'action à l'opérateur pour agir et innover et reposent notamment sur 3 engagements :

- *Un engagement commercial d'une augmentation significative et pluriannuelle du nombre de voyageurs et de recettes accompagné d'un mécanisme d'intéressement sur recettes qui fait peser un risque réel sur l'opérateur ;*
- *Un engagement industriel de forte augmentation de la qualité du service avec des incitations économiques à la performance beaucoup plus fortes (entre x2 et x4) que dans les précédentes conventions. Des engagements renforcés sont ainsi pris sur la robustesse des plans de transport, la régularité, la forte diminution du nombre de trains supprimés, le respect des capacités prévisionnelles d'emport et enfin l'intégration de nouveaux indicateurs de mesure de la qualité perçue par les clients ;*
- *Un engagement financier en rupture avec les trajectoires passées à travers des trajectoires pluriannuelles forfaitaires engageantes permettant aux Régions d'avoir une visibilité sur leurs engagements financiers dans le temps et de maîtriser la trajectoire de contribution financière. Dans ce cadre, SNCF fait bénéficier immédiatement les AO des programmes de productivité en cours tout en maintenant son niveau de résultat après IS à un niveau suffisant pour lui permettre d'investir dans les innovations nécessaires (digitalisation, maintenance prédictive, verdissement du TER...), le taux moyen constaté sur la période 2012-2017, autour de 1,9 %, étant comparable aux usages dans les concessions de transport public et loin d'être excessif.*

La Cour recommande par ailleurs au travers de sa recommandation n° 2 d'accroitre l'exigence sur le niveau de qualité de service attendu de l'exploitant et de renforcer le niveau d'incitation au travers du mécanisme des bonus/malus/pénalités. Je suis d'autant plus d'accord avec ce projet que TER l'a mis en œuvre dans le cadre des nouvelles conventions d'exploitation.

Ainsi, les mécanismes prévus dans les nouvelles conventions TER ont été redéfinis pour être plus incitatifs et représentatifs de la performance de l'opérateur. La démarche menée par SNCF a été volontariste à travers la généralisation de réfactions de charges correspondant aux charges économisées quand un train ne circule pas : loin d'être très faibles comme le souligne la Cour, celles-ci ne sont dans la plupart des cas ni plafonnées ni réduites par une franchise. De même, les pénalités et malus pour causes TER ont été fortement accrus. Ces mécanismes s'appuient par ailleurs sur

des objectifs d'amélioration de la régularité ambitieux (allant selon la situation de départ jusqu'à 3 à 5 points).

La qualité des travaux et des échanges entre SNCF Mobilités et les Régions a permis d'aboutir au quasi renouvellement en moins de trois ans de l'ensemble des conventions d'exploitation sur des bases pluriannuelles, puisqu'à ce jour 10 régions sur 11 ont renouvelé leur confiance à SNCF Mobilités pour une durée moyenne de plus de 6 ans, y compris les régions qui avaient pris des délibérations unilatérales en 2017. Les relations entre l'exploitant historique et les AO sont donc largement apaisées à la veille de l'ouverture à la concurrence.

S'agissant de SNCF Réseau, des mécanismes d'incitation réciproque à l'amélioration de la qualité de service existent et sont décrits dans le document de référence du Réseau sur la base d'objectifs fixés conjointement entre le Gl et les EF. A l'instar de la majorité des autres réseaux européens, les enjeux financiers sont limités (de l'ordre de 16 M€ pour le réseau français). SNCF Réseau est d'ailleurs ouvert à mettre en place avec les Régions d'autres dispositifs de même nature dès lors que ce système ne serait pas uniquement un mécanisme pénalisant mais serait construit autour d'un mécanisme de bonus/malus, que les pénalités supportées par le Gl contribuent à la performance du système ferroviaire et soient donc réinvesties et enfin que son dimensionnement soit raisonnable et sa mise en place progressive. Un dialogue sur ce sujet a déjà été entamé avec quelques régions sur ce sujet.

Enfin, s'agissant de la recommandation N°3 de la Cour concernant la réalisation d'une analyse socio-économique de chaque ligne peu fréquentée, cette approche constitue un élément qui peut être intéressant pour éclairer les enjeux d'une ligne, notamment à l'occasion de sa régénération. SNCF dans ses deux composantes (Réseau et Mobilités) est prêt à faire évoluer ses outils d'analyse mais il conviendra d'établir auparavant un cadre commun des bilans socio-économiques des lignes avec les différentes parties prenantes.

6. Les équipes de SNCF sont pleinement mobilisées pour préparer l'ouverture à la concurrence et accroître la performance écologique des mobilités régionales

S'agissant enfin de la recommandation n° 7 de la Cour concernant la définition, et la fiabilisation des données nécessaires à l'ouverture à la concurrence, l'activité TER a largement participé aux travaux préparatoires au décret données du 20 août 2019, et a travaillé en avance de phase pour mettre en place les processus et les outils nécessaires à la

production de ces données et permettre ainsi aux Régions de préparer sans délai la rédaction des cahiers des charges des futurs appels d'offres.

Ceci concerne en particulier :

- *les programmes de modernisation de son système informatique de gestion pour être en capacité de mettre à la disposition des Régions toutes les données techniques et financières nécessaires au suivi plus fin de la performance et à la rédaction de leur cahier des charges ;*
- *la modernisation de l'outil de suivi et de répartition des recettes et trafic à une maille plus fine, nécessaire en configuration multi-opérateur*

Il convient d'ailleurs de souligner que SNCF a produit en avance de phase les premiers éléments nécessaires aux AO PACA et Grand Est pour préparer leurs appels d'offres.

S'agissant par ailleurs de la recommandation n° 1 de la Cour concernant le transfert éventuel de la propriété des gares aux Régions, il convient tout d'abord de rappeler que les gares resteront après la réforme, propriété de l'État, et non de SNCF Mobilités ou de SNCF Gares & Connexions, qui s'en voit confier la gestion par la loi.

L'une des 3 missions de SNCF Gares & Connexions, renforcée par la loi du 27 juin 2018 est de contribuer au développement équilibré des territoires, en accentuant la péréquation réalisée entre la trentaine de grandes gares rentables et les 2950 autres gares, déficitaires. Sur 2 euros investis en gares, quelle que soit la gare, près de 1 euro provient des revenus des grandes gares. Ainsi, la valeur patrimoniale des gares régionales et locales (gares « b » et « c » hors Île-de-France) est plus importante de 16 % en 2019 par rapport à 2014, fruit de l'augmentation des investissements en fonds propres de la part de SNCF Gares & Connexions.

La loi pour un Nouveau Pacte Ferroviaire prévoit un nouvel équilibre entre SNCF Gares & Connexions clairement mandaté pour participer davantage à l'aménagement du territoire et les Autorités Organisatrices régionales qui pourront reprendre des missions de gestion des gares si elles le souhaitent. Cet équilibre met ainsi sous tension le gestionnaire national des gares SNCF Gares & Connexions tout en laissant ouverte la possibilité d'une implication plus forte des régions. La loi adresse donc déjà les problématiques soulevées, issues de l'analyse d'une situation antérieure à son entrée en vigueur au 1er janvier prochain.

Enfin, les améliorations opérationnelles, le retour de la croissance du trafic et ces nouvelles conventions pluriannuelles permettent à SNCF d'envisager l'avenir avec confiance et de travailler sur des projets qui sont

clés pour le développement des territoires et la préservation de la planète. Si le bilan environnemental du TER pouvait paraître mitigé en 2017, la situation évolue rapidement. Au-delà des expériences d'éco-conduite et de la mise en œuvre progressive de compteurs d'électricité au sein de l'activité TER, nous avons lancé les programmes TER hybride et TER hydrogène, appuyés par la recherche et l'innovation du Groupe, et cofinancés avec les Régions. Ensemble nous avons pour ambition une mise en service commerciale respectivement en 2022 et 2024, nous mettant ainsi sur la voie du zéro diesel programmé.

En conclusion, l'activité TER, qui était en difficulté fin 2016, a résolument pris son avenir en main en lançant son programme de transformation. L'ensemble de ces évolutions clairement favorables la prépare à l'ouverture à la concurrence, celle-ci comptant bien apporter sa contribution au développement de solutions de mobilité ouvertes à tous, respectueuses de l'environnement et répondant à l'évolution du rôle des autorités organisatrices porté par la LOM.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Je tiens à saluer le travail de la Cour, et apprécie l'exhaustivité de votre travail d'analyse des comptes des activités TER sur la période 2012-2017. Je vous remercie d'avoir activement associé Régions de France dans votre démarche d'analyse contradictoire, suite aux remarques que j'ai exprimé par courrier le 14 mai 2019, et suite aux auditions que vous m'avez accordées ainsi qu'à Michel Neugnot, Président de la Commission transports et mobilité.

Je ne peux que partager les constats de la Cour en matière d'évolution des tendances relatives aux TER sur la période de 2012 à 2017, où le pic de trafic à 14,2 milliards de voyageurs.km atteint en 2012 n'a, à ce jour pas été retrouvé, malgré un rebond de l'activité engagé depuis 2017. Les grèves du printemps 2018, que vous avez intégrées dans les analyses graphiques du présent rapport, ont stoppé le potentiel de croissance du trafic TER sur l'année 2018, estimée à +4,9 % hors grève.

Entre 2012 et 2017, les Régions ont pourtant poursuivi leurs efforts – 3,3 milliards d'investissements pour le renouvellement du matériel roulant, 1,6 milliard d'euros d'investissements sur le réseau ferroviaire régional et 500 millions d'euros d'investissements dans les gares – malgré des coûts d'exploitation en hausse de 15 %, s'élevant à 4,1 milliards

d'euros en 2017, et une stagnation de la qualité de service, de surcroît calculée en dehors des jours de grèves, qui n'a globalement pas progressé depuis le début de la régionalisation. Je note toutefois que le rapport s'arrête à l'analyse des seuls investissements en faveur des transports régionaux, alors que l'examen des comptes administratifs sur cette période démontre des investissements complémentaires des Régions de l'ordre de 2,8 milliards d'euros. Je ne peux à ce titre qu'appuyer votre démarche pour une plus grande transparence des comptes des entités composant le groupe public ferroviaire, au regard des écarts entre les données de SNCF Mobilités et des régions que vous avez également pointés.

Je partage ainsi pleinement le constat de la Cour que, « malgré l'engagement important des régions pour rendre plus attractive l'utilisation des TER, le constat sur la période 2012-2018 est celui d'une diminution de la fréquentation ». Comme vous le soulignez, « l'explication réside principalement dans la dégradation continue de la qualité de service, pour partie liée au mauvais état du réseau ferroviaire ». L'effort des Régions en matière d'infrastructures ferroviaires est à mettre en parallèle avec un réel désengagement de l'État en la matière.

Concernant le taux d'occupation moyen des TER, celui-ci est en constante progression, de l'ordre de 26,4 % en 2018 selon l'ARAFER. De tels taux d'occupation sont, au sein du rapport thématique, trivialement confondu comme deux à trois fois plus faibles que pour des services ferroviaires « librement organisés », tels que TGV ou Ouigo. Les modèles économiques du transport longue distance et des transports du quotidien ne sont toutefois pas comparables : l'offre de ces derniers est calibrée pour le traitement de flux de mass-transit en heure de pointe, traduisant ainsi des taux d'occupation moyens moins conséquents. Le taux d'occupation moyen des TER est ainsi similaire au taux d'occupation moyen de Transilien (27,3 % selon l'ARAFER). De tels ratios sont également deux fois plus importants que les moyennes observées dans le transport urbain.

La Cour souligne également l'important volontarisme des Régions en matière de tarification. Ce constat m'amène toutefois à soumettre à la Cour plusieurs compléments. En effet, depuis la régionalisation des TER en 2002, les recettes unitaires par voyageur-kilomètre ont progressé de +1,1 % par an, à un niveau relativement proche de l'une inflation moyenne de +1,5 % par an en moyenne sur la même période. La liberté tarifaire, dont la Cour note les effets positifs, malgré l'incapacité de SNCF Mobilités de fournir les systèmes d'informations nécessaires à l'émergence de tarifications régionales et interrégionales, n'a été notifiée qu'aux Régions le 18 avril 2017 par le Ministère des Transports. Cette incapacité, encore constatée à ce jour, ne permet pas aux régions de voir appliquer leurs

prescriptions en matière de tarification et distribution auprès de l'opérateur ferroviaire historique.

De facto, les Régions ont subi durant la période d'analyse du rapport les effets des hausses successives de la TVA au 1er janvier 2012 (passage de 5,5 % à 7 %) et au 1er janvier 2014 (passage de 7 % à 10 %) sur les compensations régionales, expliquant mécaniquement la hausse des compensations pour tarifs régionaux que la Cour souligne.

Les coûts propres à l'activité sont, de ce fait, élevés, pour des services qui se sont peu modernisés. Je constate que le taux de marge opérationnel du TER constaté par la Cour s'élève à 5,6 % du chiffre d'affaires, à des montants largement supérieurs aux montants prévisionnels des conventions d'exploitation. Le résultat net après impôts de l'activité TER s'élève également à 3 % du chiffre d'affaires, lorsque ce ratio n'est que de l'ordre de 1 % en moyenne pour les acteurs du secteur des transports publics en France et en Europe, auditionnés par Régions de France dans le cadre de la préparation de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux. Je partage ainsi pleinement le constat de la Cour sur cette « situation de monopole dont bénéficie SNCF Mobilités ». Votre analyse conduit également à identifier 74 millions de frais de structure « siège » pour lesquels l'absence de décomposition par activités TER interroge sur sa potentielle égale répartition.

Je m'interroge toutefois sur la définition apportée par la Cour dans le calcul des externalités, pour lesquels des précisions ont été apportées sur la méthodologie de calcul partagée avec l'ADEME. Les coûts d'investissements élevés concernant le matériel roulant traduisent un effort de rattrapage des Régions quant au renouvellement du parc, tandis que les coûts d'infrastructures ne sont que la conséquence du désengagement de l'État. Les comparaisons européennes démontrent clairement que la France est l'un des pays européens où le taux de subventions publiques au gestionnaire d'infrastructure est le plus faible, de l'ordre de 30 % contre une moyenne européenne de l'ordre de plus de 50 %. Enfin, l'internalisation des coûts sociaux ne me semble également pas de la responsabilité des Régions, ce d'autant plus au regard de la jurisprudence que vous pointez sur la qualification des « surcotisations T2 » dénoncées dès 2011 par plusieurs régions.

Dès lors, je partage le constat de la Cour sur l'absence de maîtrise des coûts d'exploitation de l'activité TER, et, des coûts liés à la direction générale de SNCF Mobilités et à l'établissement public SNCF. Au regard des remarques exprimées supra, la dégradation du ratio recettes/dépenses est en conséquence majoritairement le fait d'une dégradation des conditions d'exploitation et des coûts de l'entreprise ferroviaire.

Dans ce contexte, la préparation des Régions à l'évolution du cadre réglementaire est également une priorité. Cette préparation rend prioritaire l'acquisition de données, également indispensables à la gestion quotidienne.

Je ne peux qu'à regret me féliciter de l'appui de la Cour quant à l'analyse de Régions de France d'une insuffisance de précision et d'exploitabilité des données transmises par SNCF Mobilités, pour lesquelles la Cour constate une rétention d'information de la part de l'opérateur ferroviaire, non justifiée par un quelconque secret des affaires : en matière de planning de maintenance des matériels, de productivité horaire, ou encore du bilan financier de l'activité TER.

À partir de ces constats, je ne peux qu'estimer pertinentes les premières recommandations de la Cour concernant les infrastructures ferroviaires régionales, prévoyant notamment de :

- *transférer aux Régions qui le souhaitent les infrastructures régionales et leur laisser le choix des modalités de gestion et d'entretien (recommandation n°1) ;*
- *réaliser une analyse socio-économique de chaque ligne peu fréquentée permettant une pluralité de solutions aux Régions (recommandation n° 3).*

Les Régions partagent le constat de la Cour des Comptes sur la consistance du réseau, pour laquelle, au regard de la fréquentation, « un ensemble de solutions reste à envisager » au regard de la typologie des territoires et de leur densité, et de la typologie des lignes et services ferroviaires. La mise à disposition auprès des Régions « d'une palette de solutions » leur permettant divers degrés d'implications dans la gestion de l'infrastructure fait l'objet d'une expression et d'une position commune de Régions de France.

Dans ce cadre, le projet de loi d'orientation des mobilités a notamment pour objectif de donner la possibilité aux régions de transfert de gestion et de maîtrise d'ouvrage d'une ou plusieurs missions de SNCF Réseau pour des lignes de desserte fine du territoire, dont le périmètre reste à définir. Au regard de leurs interventions dans la rénovation des gares, une évolution de l'implication des Régions dans leur gestion ne serait également pas à exclure des évolutions législatives et réglementaires à venir.

Le besoin d'une analyse socio-économique des lignes, notamment les moins fréquentées est également une préoccupation partagée des Régions. J'attire toutefois l'attention de la Cour sur la difficulté des

Régions à obtenir des analyses fines relatives à l'état du réseau. Si la connaissance de l'état des composantes des infrastructures ferroviaires est progressivement complétée par SNCF Réseau, la connaissance de l'état des plateformes et ouvrages d'art reste lacunaire, et devrait l'objet d'une plus forte transparence. Les contre-expertises menées par plusieurs Régions démontrent des différentiels de coûts variant de plus de 30 % par rapport aux évaluations du gestionnaire d'infrastructures.

Si la Cour reconnaît l'effort au-delà de leurs compétences des Régions en matière d'infrastructure, je ne peux par contre que regretter l'absence de recommandation spécifique de la Cour à l'État face au constat de son réel désengagement budgétaire auprès du gestionnaire d'infrastructure. Dans son rapport du 4 décembre 2018, la Cour des Comptes soulignait pourtant clairement que, « même la décision de reprendre une partie importante de la dette ne suffira pas si l'État, contrairement à ce que font de nombreux pays européens, n'accompagne pas SNCF Réseau dans ses investissements de renouvellement ».

S'agissant de l'exploitation des services ferroviaires régionaux, j'estime également pertinentes les recommandations visant à :

- *accroitre l'exigence sur le niveau de qualité de service et renforcer le niveau d'incitation (recommandation n° 2) ;*
- *limiter les coûts d'exploitation en ajustant les cahiers des charges (recommandation n° 4) ;*
- *revoir les plans de transport afin de les rendre plus fiables et améliorer la régularité (recommandation n° 5).*

La refonte des plans de transports est une priorité des Régions, dans le contexte renouvelé des réformes territoriales, offrant une pleine responsabilité aux Régions sur la structuration de leurs réseaux de transports régionaux routiers et ferroviaires. Cette remise à plat se heurte toutefois à l'historique d'une relation conventionnelle complexe avec l'opérateur ferroviaire historique, où, globalement, l'ajout d'un service était facturé aux régions au coût complet, la suppression au coût marginal, sans aucune remise en cause des conditions d'exploitation…

Les faibles montants d'incitations sont également la conséquence de cette « relation déséquilibrée constatée entre autorité organisatrice et exploitation ferroviaire en situation de monopole ». Les auditions effectuées par Régions de France auprès d'opérateurs européens démontrent pourtant que ces systèmes de pénalités peuvent dans certains cas atteindre 10 % du chiffre d'affaires.

L'amélioration des coûts d'exploitation, notamment en ajustant le niveau de présence d'agents en gare et à bord des trains au strict nécessaire, est également une préoccupation partagée des Régions. Elle nécessite toutefois une mise à disposition des données afférentes aux conventions d'exploitation par l'opérateur ferroviaire. De nombreuses Régions ont lancé avec l'appui de SNCF Mobilités une politique de refonte de leurs schémas de distribution, dans un contexte financier défavorable accompagné d'une baisse de l'usage des guichets : ainsi en moyenne, sur 10 € de prix de billet vendu au guichet, 5,5 € ne servent qu'à financer le dispositif de distribution en gare. Plusieurs régions expérimentent également la vente de titre TER en dehors des gares.

Si je ne peux qu'adhérer aux recommandations de la Cour (recommandation n° 6) relatives à l'examen du niveau de contribution des clients aux coûts de TER, je note en même temps que la Cour constate une importante sensibilité des publics aux variations de prix. Dès lors, l'amélioration du ratio de contribution des usagers aux coûts du service, alors même que le niveau de prix des TER français est par exemple équivalent à d'autres pays européens tels que l'Allemagne, dépend principalement de facteurs coûts et qualité des services non maîtrisés par l'autorité organisatrice. Le prix moyen du TER payé par les voyageurs est 7,6 c€/km, à comparer à 8,1 c€/km en Allemagne.

Enfin, s'agissant de la préparation de l'ouverture à la concurrence, Régions de France estime également pertinentes les recommandations visant à définir les données nécessaires à l'ouverture à la concurrence, qu'il convient de fiabiliser et de rendre uniformes sur l'ensemble du territoire national (recommandation n° 7).

Je note à ce propos que la Cour recommande clairement que « la communication des données préparatoires aux appels d'offres devra être la plus large possible et concerner aussi les données à caractère industriel et commercial accumulées par SNCF Mobilités durant sa période de monopole ». La Cour cite notamment les données relatives à la maintenance des trains, en précisant que ces derniers ont été très majoritairement financés par les Régions. Enfin, je tiens également à souligner que cet effort de transparence doit également être partagé auprès de SNCF Réseau, notamment pour mieux objectiver l'affectation des recettes de péages au sein des postes de charges du gestionnaire d'infrastructure.

Les Régions se préparent à l'évolution du cadre réglementaire, et sont amenées à renforcer leurs expertises juridiques et financières (recommandation n° 8). Trois Régions, Grand Est, Hauts-de-France et Sud, ont déjà effectué une prénotification auprès du JOUE, tandis que les

Régions Auvergne-Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine et Normandie ont prévu des « tickets détachables » au sein de leurs actuelles conventions, en l'attente du démarrage du processus réglementaire d'ouverture.

Cette prudence s'explique par la définition progressive du cadre réglementaire pour assurer la préparation de ce processus. Les Régions restent en attente des décrets d'application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Elles ne disposent que depuis le 20 août 2019 des textes réglementaires qui leur permettraient de lister les données nécessaires à la préparation d'appels d'offres, pour lesquels des évolutions jurisprudentielles sont encore envisageables. Les Régions restent ainsi prudentes quant au cadre de régulation qui sera dès lors mis en œuvre lors de l'exigibilité de données de la part des Régions auprès de SNCF Mobilités et également auprès de SNCF Réseau.

Les délais de préparation de l'ouverture à la concurrence restent dès lors fluctuants, et estimés à ce jour entre 3,5 et 4 ans entre la décision de prénotification et une potentielle première circulation ferroviaire.

De surcroît, les conditions de transfert des actifs, mais également des personnels ne sont également pas clairement définies. Cela interroge les Régions quant aux surcoûts qui pourraient être observés du passage d'un modèle sous monopole, aux charges fixes, à un modèle défini par une stricte séparation comptable des activités. Ces interrogations sont également partagées par l'ARAFER dans son avis du 13 mai 2019 quant au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF. La dernière recommandation de la Cour (recommandation n° 9), propre à une filialisation des activités TER, répond à cette problématique de transparence des informations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL CENTRE-VAL DE LOIRE

La Région Centre-Val de Loire a lu avec attention les recommandations adressées aux Régions, à SNCF Mobilités, SNCF Réseau et à l'État. Comme l'y invite la Cour, elle souhaite formuler un certain nombre de remarques sur les recommandations incluses dans ce rapport.

Dans sa première recommandation, la Cour suggère de « transférer aux régions qui le souhaitent la propriété des infrastructures régionales ». Afin de respecter le principe de la décentralisation, il doit être précisé que

ce transfert ne peut être envisagé sans une compensation adéquate des collectivités pour les charges supplémentaires que ce transfert va engendrer.

À ce propos, la Cour devrait rappeler que - du fait du désengagement de l'État et de SNCF Réseau du renouvellement des « petites lignes » (catégorisées UIC 7 à 9) - les Régions se sont d'ores et déjà engagées financièrement dans le sauvetage de celles-ci. À cet égard, le « Plan d'urgence pour la sauvegarde du réseau ferroviaire quotidien » adopté par la Région Centre-Val de Loire est exemplaire : la Région s'engage à prendre à sa charge 50 % du montant de la remise à niveau de ces lignes.

Cet engagement des Régions, qui s'est fait à ce jour sans aucune compensation de la part de l'État, résulte de la négligence du gestionnaire d'infrastructure. Pendant des années, celui-ci semble s'être désintéressé de l'évolution de l'état de son patrimoine - sans même parler de l'avoir entretenu à un niveau adéquat ! - et avoir « découvert » récemment l'état alarmant des lignes de desserte fine du territoire, avec des risques de fermeture à court terme. Cette négligence du gestionnaire d'infrastructure a conduit à ne pas inscrire au CPER 2015-2020 des lignes aujourd'hui menacées de fermeture. De ce fait, aucun financement de l'État ou du gestionnaire d'infrastructure n'est prévu pour celles-ci. Ainsi, dans la Région Centre – Val de Loire sur les 5 lignes identifiées par SNCF Réseau comme nécessitant des travaux à court terme, seules 2 sont inscrites au CPER (et encore pour l'une d'entre elle, Bourges-Montluçon, les travaux à effectuer sont sans commune mesure avec ce qui a été prévu au CPER : 5,5 millions d'euros d'inscrit au CPER pour 100 millions de travaux nécessaires).

Dans sa seconde recommandation la Cour indique que les Régions doivent « accroitre l'exigence sur le niveau de qualité de service attendu de l'exploitant ». La Région Centre-Val de Loire s'étonne de la formulation de cette recommandation, qui laisse penser que l'amélioration de la qualité du service repose uniquement sur les Régions et n'est pas partagée avec SNCF Mobilités, opérateur toujours en monopole, et avec l'État, qui définit le cadre législatif et réglementaire. Il existe ainsi un certain nombre d'améliorations que les Régions souhaiteraient voir se concrétiser et pour lesquelles elles reçoivent une fin de non-recevoir de l'opérateur historique, car comme le souligne très justement la Cour plus loin dans son rapport, « SNCF Mobilités étant encore en situation de monopole, les conventions qu'elle conclut avec les régions sont souvent déséquilibrées en sa faveur » (chapitre III).

Dans le corps du rapport, la Cour identifie ainsi dans « les difficultés que les régions devront très rapidement régler » la nécessité que « l'ensemble des gammes tarifaires [soient] accessibles sur la totalité des systèmes de distribution de SNCF Mobilités, notamment sur le site oui.sncf » (Chapitre I, I-C-2). Comme le rappelle la Cour, cette non-distribution ne résulte pas d'une décision des Régions, mais des systèmes d'information obsolètes de SNCF Mobilités. Les Régions souhaiteraient au contraire voir distribuer partout leurs différents titres et tarifs. En Région Centre-Val de Loire, c'est en particulier le cas des cartes et de l'ensemble des tarifs de la nouvelle gamme tarifaire Rémi mise en place par la Région en mai 2019. Elle a fait cette demande à l'opérateur historique, qui n'est pas à ce jour en mesure de mettre en place une telle distribution multicanal, du fait d'impossibilités techniques et de choix stratégiques de sa part (choix de ne pas distribuer de cartes régionales sur les « bornes libre-service » appartenant à SNCF Voyages en particulier). De même, un préalable à l'harmonisation des tarifs pour les trains en correspondance ou interrégionaux est la mise à niveau des systèmes d'information de SNCF Mobilités.

La Cour souligne également que l'offre multimodale en lien avec les agglomérations est insuffisante, malgré quelques progrès (Chapitre I, I-C-2). Cette affirmation est inexacte : la Région Centre-Val de Loire a mis en place de longue date un format unifié de billettique interdmodale JVMalin en collaboration avec les agglomérations de Blois, Orléans et Tours, utilisé sur ses abonnements ferroviaires et l'ensemble de ses abonnements scolaires depuis 2018. La Région a aussi de longue date mis en œuvre un calculateur d'itinéraires multimodaux sur l'ensemble de la Région, en lien avec les 14 AOM de la Région, et travaille à y intégrer des plateformes de covoiturage pour y proposer un panel le plus large possible de solutions de mobilités. Je tiens aussi à rappeler que la Région s'est aussi engagée dans des projets d'expérimentation de MaaS (Mobility as a Service), en ayant notamment déposé un dossier dans le cadre de l'appel à projets de l'ADEME.

Dans sa troisième recommandation, la Cour suggère aux Régions de réaliser des études socio-économiques sur chaque ligne. L'objectif de ces études étant de distinguer les lignes « rentables » d'un point de vue socio-économique, que les Régions doivent maintenir mais « en la gérant de façon plus économique ». Cette recommandation fait écho au travail sur le modèle économique des lignes de desserte fine du territoire entrepris par le Préfet Philizot, dont les résultats n'ont à ce jour toujours pas été rendus publics par le Ministère des transports. Avant de lancer des travaux supplémentaires, il serait donc souhaitable que l'État communique le fruit de ce travail.

Dans sa quatrième recommandation, la Cour précise que les Régions doivent veiller, via leur convention d'exploitation, à limiter les coûts d'exploitation « notamment en ajustant le niveau de présence d'agents en gare ». La Région Centre-Val de Loire souhaite souligner que de telles dispositions ne peuvent être prises sans consultation des territoires concernés, en particulier des communes. À ce propos, elle s'étonne de la position de la Cour sur la disposition prévue dans la convention de la Région Bourgogne-Franche-Comté qui prévoit que « la région n'approuvera aucune suppression de guichet sans l'accord du maire concerné sur une solution alternative » (Chapitre II - II-A-1). La Cour semble penser qu'une telle disposition revient de facto pour la Région à renoncer à repenser la distribution physique des titres. L'expérience montre que c'est inexact : de nombreux maires ont accepté de repenser la vente au guichet en échange de la mise en place de système de distribution alternatif (dans des commerces de proximité, en mairie, en office de tourisme, sur les marchés, à bord, etc.).

Dans sa cinquième recommandation, la Cour souligne l'importance d'avoir une approche systémique afin de l'amélioration de la performance ferroviaire. En effet, elle invite les Régions, mais également SNCF Réseau et SNCF Mobilités à « revoir les plans de transport afin de les rendre plus fiable et d'améliorer la régularité des trains. ». La Région Centre-Val de Loire ne peut qu'approuver cette recommandation : elle a elle-même demandé début 2018 à la fois à l'opérateur ferroviaire et au gestionnaire d'infrastructure d'élaborer conjointement des « schémas directeurs de lignes » visant à rassembler l'ensemble des mesures de court, moyen et long terme d'amélioration de chaque ligne, en particulier pour les lignes Paris-Chartres-Le Mans, Paris-Orléans-Tours/Bourges, Paris-Montargis-Nevers. À ce jour, cette demande est restée lettre morte, l'opérateur ferroviaire ayant montré peu d'appétence à se projeter dans un horizon temporel qui dépasse celui de la durée de sa convention, au mépris du devoir de conseil qui lui incombe.

Dans sa sixième recommandation, la Cour demande aux Régions de « réexaminer le niveau de contribution des clients aux coûts du TER. ». En lien avec cette recommandation, le rapport indique que « certaines régions, comme Centre Val-de-Loire, ont à l'inverse fait le choix de baisser toujours plus les tarifs du TER, transférant davantage la charge vers le contribuable ». (chapitre I – I-C-2). Cette affirmation de la Cour est infondée et en contradiction avec une réalité que la Cour souligne par ailleurs dans son rapport : « la sensibilité de certains publics aux variations de prix » (Chapitre II –III–A). Une baisse de la tarification n'entraine pas nécessairement une augmentation de la charge sur le contribuable du fait du phénomène d'induction. Ainsi, une tarification plus

basse mais mieux pensée entraine une augmentation de la fréquentation. Dans un secteur où la majorité des coûts sont fixes et où les trains ne sont pas pleins, une baisse des tarifs peut conduire à une augmentation des recettes sans augmentation des coûts. C'est bien la situation dans le cas de la nouvelle gamme tarifaire de la Région Centre-Val de Loire. L'étude qui a conduit à l'adoption cette nouvelle gamme tarifaire, réalisée par un cabinet spécialisé et partagée avec SNCF Mobilités, a conclu que cette tarification repensée conduira à une augmentation des recettes de 4 à 5 millions par an, sur laquelle la SNCF s'est elle-même engagée, dans le cadre d'un avenant en cours de finalisation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL GRAND EST

J'ai procédé à une lecture attentive de ce rapport et souhaite vous apporter des éléments de réponse.

Ce document présente une analyse sans concessions des conditions actuelles d'exploitation des TER par la SNCF pour le compte des Régions, et fait bien ressortir les principaux enjeux de son évolution, dans le cadre de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

La Région Grand Est s'associe pleinement aux recommandations de la Cour, et tout particulièrement la nécessaire clarification des rôles de l'État, de SNCF et des Régions dans la gestion et l'entretien des infrastructures ferroviaires locales (recommandation n°1).

Sous réserve de la question de leur financement, la Région Grand Est est toute disposée à expérimenter des modèles novateurs en la matière, et l'envisage concrètement dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de la ligne Nancy-Vittel aujourd'hui partiellement fermée.

Dans sa gestion quotidienne des TER, la Région Grand Est s'inscrit déjà dans la plupart des orientations dégagées par la Cour (recommandations n° 2, 3, 4), notamment en ayant eu le souci de conserver un niveau de contribution des clients aux coûts des TER qui, à 30 % depuis plusieurs années, reste significatif dans la durée (recommandation n° 6).

Tout en offrant une tarification régionale très incitative, la Région Grand Est a ainsi assumé l'augmentation de ces tarifs respectivement de 2,5 % en 2018, et de 3 % en 2019.

Pour l'avenir, l'enjeu principal est bien évidemment l'ouverture à la concurrence des TER.

La Région Grand Est s'inscrit résolument dans cette perspective, comme le souligne le rapport, et sera une des premières Régions à la rendre opérationnelle.

Elle s'est donnée les moyens nécessaires pour tenir ce calendrier ambitieux (recommandation n° 8).

Pour autant, comme l'a bien identifié la Cour, la mise à disposition par SNCF Mobilités des données indispensables à la préparation des futurs appels d'offres est un enjeu crucial, dans un cadre juridique qui vient tout juste d'être clarifié (recommandation n° 7).

Au global, le rapport souligne les marges de progression considérables qui subsistent encore dans l'optimisation des services régionaux de transport, et invite les Régions françaises à rattraper le retard qu'elles ont sur leurs voisins européens en la matière.

C'est ce que nous nous employons à faire au quotidien pour le Grand Est afin de garantir un service public efficient.

Les autres points abordés dans ce rapport n'appellent pas de remarques particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DES HAUTS-DE-FRANCE

La Région a pleinement conscience des difficultés des services publics de transport ferroviaire de voyageurs mis en exergue par ces observations. D'une part, du fait du déséquilibre des relations contractuelles avec SNCF Mobilités, en situation de monopole. D'autre part, en raison du désengagement de SNCF Réseau dans les investissements de renouvellement des lignes régionales. C'est pour ces raisons, pour lesquelles les juridictions financières manifestent justement leur préoccupation, que la Région n'a de cesse d'alerter sur le manque de financement du système ferroviaire et accélère le processus d'ouverture à la concurrence.

La réattribution avec mise en concurrence des services conventionnés devra permettre d'inciter les opérateurs à produire un service de qualité, à un coût juste et maîtrisé. Ce changement sera néanmoins progressif et cela alors que l'opérateur historique bénéficie d'un avantage informationnel et technique qui complique sa mise en œuvre. De plus, le décret d'application a été édicté tardivement et ne permet pas de sécuriser le processus d'ouverture à la concurrence pour les autorités organisatrices.

Sur le plan financier, alors que l'État demande aux Régions un effort de réduction de leurs dépenses, les coûts du groupe public ferroviaire dérivent et avec eux le subventionnement du service. La Région a fait le choix de maintenir un service exigeant en négociant sa contribution et notamment en s'attaquant au niveau et à l'indexation du « forfait de charge », cherchant à minimiser la provision ou marge qu'insère nécessairement SNCF Mobilités dans ce forfait. Le rapport constate à ce titre que l'activité TER de SNCF Mobilités jouit d'une rentabilité élevée et d'une trésorerie abondante, justifiant la stratégie de négociation de la Région.

Enfin, l'arrêt de l'intervention du gestionnaire d'infrastructure, et par-delà de l'État, pour renouveler les lignes ferroviaires dites « de desserte fine du territoire » n'est pas soutenable. Il résulte d'un choix que l'État a contractualisé avec SNCF Réseau, alors même que les ressources des Régions sont limitées et que la contribution de l'État aux infrastructures dans les contrats de plan État régions (CPER) est non seulement réduite mais au surplus difficilement engagée ou reportée. Des craintes grandissantes se font jour sur le devenir de ces biens publics et la Région mobilisera les moyens dont elle dispose pour assurer leur sauvetage. Pourtant, ces lignes font bien partie du réseau ferré national (RFN) et le désengagement du gestionnaire d'infrastructure comme de son actionnaire ne peut être acceptable.

Le maintien en état du RFN est aujourd'hui différencié sur des bases (classification UIC) qui ne correspondent plus ni à la réalité des circulations ferroviaires, ni aux objectifs de développement durable et de transition énergétique qui doivent nécessairement être accentués compte tenu de l'urgence climatique. Le RFN, patrimoine national, doit donc voir son modèle d'entretien revu en profondeur, pour que les investissements de remise en état engagés par la Région soient durables, afin que le réseau dans son ensemble, et pas seulement le réseau principal, puisse bénéficier d'une stratégie d'entretien qui évite à nouveau des situations de dégradation et d'abandon. Lorsque des lignes sont ainsi touchées par une suspension de circulation en l'absence d'entretien, ce sont des territoires tout entiers qui se voient coupés des centres d'attractivité et des grandes

métropoles, avec pour corollaire néfaste une dépendance accrue au véhicule individuel contre lequel il est nécessaire de lutter. Cet impératif d'égalité des territoires est un enjeu incontournable pour l'accès au service public et pour l'environnement. Afin de déterminer précisément les besoins pour les territoires concernés, la Région mène des études pour identifier les meilleures solutions pour les lignes de desserte fines menacées.

Dans le contexte qui vient d'être rappelé et pour ce qui concerne l'organisation du service public par les Régions, les recommandations de la Cour convergent avec les politiques mises en œuvre en Hauts-de- France pour accroître la satisfaction des usagers et réaffirmer les prérogatives du Conseil régional.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE

Sur la base des exercices 2012 à 2017 et de certaines données 2018, la Cour des Comptes dresse globalement le constat d'un transport ferroviaire régional de plus en plus coûteux pour les Régions et de moins en moins fréquenté par les voyageurs.

L'analyse de l'ensemble des éléments concourant à la production de ce service public régional (schémas de desserte, tarification, distribution, infrastructures et gares, données de qualité mais aussi organisation interne des différents acteurs) la conduit à formuler diverses recommandations tant à l'égard des Régions que de l'État et du groupe SNCF dans toutes ses composantes.

***S'agissant des Régions**, la Cour reconnaît un effort financier continu sur le plan des tarifs applicables et sur le renouvellement et la modernisation des matériels, ainsi qu'une stabilisation des plans de transports.*

Toutefois, elle leur recommande globalement de revoir les plans de transports dans un double objectif d'amélioration significative de leur régularité, et de rationalisation de leurs coûts de production (optimisation de l'utilisation des matériels, des journées de service du personnel roulant, des moyens humains nécessaires au sol et à bord, du mode de transport à mettre en œuvre).

La Région Normandie ne peut que souscrire à cette ambition qualitative, qu'elle prépare depuis 2016, année de conclusion d'un accord fondateur avec l'État sur la reprise de la gouvernance et du financement

des Intercités par la Région, dont le volume revêt une importance toute particulière en Normandie.

En effet, à défaut de développement d'une offre TGV comme cela a été le cas dans de nombreuses autres régions, le trafic Intercités représente à ce jour autant de trains.km que l'offre TER elle-même : c'est donc sur un doublement de son périmètre de gestion que la Région Normandie s'est engagée, afin d'une part de rationaliser les plans de transport par une refonte complète de l'offre (suppression les doublons et optimisation des roulements de matériels et de personnel), et d'autre part de mettre en œuvre des moyens sans précédent pour hisser la qualité de production des trains Intercités – actuellement fortement dégradée et génératrice d'un mécontentement légitime et de la désaffection d'une partie des voyageurs – au niveau des TER normands. Ces derniers se classent en effet 3e des TER français en termes de ponctualité aux côtés des régions Bretagne et Grand Est, et ce malgré le très fort impact du nœud francilien et en particulier des circulations au départ ou à l'arrivée de la gare de Paris Saint Lazare.

Sur la construction des plans de transports :

Combinée à la prise de compétence sur le transport routier interurbain, une démarche inédite intitulée « Normandoscopie », a consisté en premier lieu à connaître véritablement, au-delà des idées préconçues, les besoins de transports à l'échelle régionale et interrégionale. Reposant sur l'analyse des traces mobiles, des données de validations des cartes de transport régionales, d'outils d'identification des potentiels captables de clientèle et d'enquêtes, elle révèle des déplacements très diversifiés et des rythmes journaliers et saisonniers moins marqués que ce qu'on pourrait attendre et qui sont caractérisés par l'importance du marché des déplacements occasionnels.

Les principes fondateurs de l'offre 2020 sont ainsi les suivants :

- *Simplicité et lisibilité : offre cohérente avec la segmentation, simple et lisible pour le voyageur.*
- *Continuité : offre continue du lundi au samedi (hors pointe hebdo), offre continue pendant les vacances scolaires, comblement de creux de dessertes.*
- *Amplitude horaire : un dernier train/car tardif permet notamment d'avoir un effet rassurant compte tenu des aléas.*
- *Mixité et Intermodalité : continuité et amplitude de l'offre notamment via la mixité train/car.*

Une attention est également portée aux maillons faibles de l'offre : prise en compte de l'aller et du retour, des contre-flux… Plus globalement, ce nouveau plan conduit à réviser le schéma d'exploitation (roulement, nouvelles diamétralisations, temps d'arrêt/retournement, correspondances) et à optimiser le parc de matériel roulant en visant les objectifs de l'amélioration de la qualité de service et de la réduction des coûts d'exploitation (y compris l'usage des infrastructures). La Région Normandie et SNCF ont notamment travaillé à une optimisation opérationnelle maximum des futurs trains Bombardier Omneo Premium, dont le taux d'utilisation sera de très loin supérieur aux standards habituels.

L'amélioration des conditions matérielles de correspondance et d'accessibilité est une composante à part entière de cette réflexion pour les principaux pôles de correspondance actuels (ou en projet comme la nouvelle gare de Rouen rive gauche prévue avec la LNPN) : accessibilité routière et en transports collectifs : tramway ou Bus à Haut Niveau de Service ; adaptation du réseau ferroviaire local ; politique d'anticipation foncière, recomposition urbaine (développement urbain multifonctionnel) et aménagement de quartier.

Sur le plan pratique, l'Intermodalité est favorisée en Normandie par l'utilisation de la carte Atoumod sur la totalité des réseaux situés en Seine-Maritime et dans l'Eure (TER, lignes interurbaines et lignes urbaines), mais aussi depuis 2018 sous l'impulsion de la Région, sur le réseau TER dans le Calvados, l'Orne et la Manche puis sur les réseaux Twisto (Caen la Mer) et Bus Verts (Calvados). Cette généralisation s'accompagne également de l'extension des tarifs combinés Atoumod Multi et se poursuivra dans les prochaines années par le développement de nouvelles solutions permettant à terme l'achat en ligne de titres intermodaux.

Plus globalement, l'ensemble de ces éléments alimente les travaux du SRADDET, qui fixent notamment les objectifs de moyen et de long termes sur le territoire, en matière de :

- *Implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional ;*
- *Désenclavement des territoires ruraux ;*
- *Intermodalité ;*
- *Développement des transports ;*
- *Schéma des voies et axes routiers constituant des itinéraires d'intérêt régional.*

Sur la fiabilité du plan de transport :

Par ailleurs, les nouveaux scénarios ont été analysés avec la perspective des opérations EOLE et LNPN, grands projets avec lesquels ils devront être cohérents. Sur la base de ces constats, le travail collaboratif associant la Région Normandie, SNCF Réseau, SNCF Mobilités et Ile-de-France Mobilités a eu pour objectif prioritaire la déclinaison d'un plan de transport ferroviaire de 2020 à 2025 en fonction des phasages travaux d'EOLE sur le tronçon Mantes – Paris, avec comme priorité absolue et permanente une fiabilité maximum.

C'est également dans cette perspective qu'a été négocié en 2016 le soutien financier de l'État sur des investissements ferroviaires majeurs pour plus d'1,2 milliards d'euros portant à la fois sur l'achat de 40 rames neuves Omneo Premium, sur des travaux d'infrastructures associés et sur la modernisation des ateliers de maintenance. Sur ce dernier sujet, la Région Normandie a inauguré aux côtés de SNCF Mobilités en 2019 un tout nouvel atelier à Sotteville-lès-Rouen permettant de réaliser localement une partie des opérations de maintenance qui devaient auparavant s'effectuer en région parisienne, générant ainsi des gains d'efficacité, de réactivité et la limitation des perturbations liées à la gestion des transferts de/vers les ateliers franciliens.

Les négociations en cours avec SNCF Mobilités prennent naturellement en compte ces conditions d'exploitation nouvelles et les exigences qui doivent y être associées au travers du dispositif d'incitation à la qualité de service (bonus-malus, pénalités, indemnisation voyageurs), tout en restant vigilant à ne pas induire une couverture de risque trop importante de la part du transporteur, qui aboutirait à un résultat exactement contraire à l'injonction concomitante de maîtrise de la dépense publique.

Sur l'optimisation des moyens mis en œuvre :

S'agissant des moyens déployés à bord et au sol, la Région Normandie s'est engagée depuis quelques années :

- *D'une part dans la recherche d'une meilleure adéquation entre les types de circulation (périurbaine, longue distance,..) et les dispositifs de contrôle et d'accompagnement à bord. Des expérimentations ont été conduites récemment, et un bilan détaillé devra en être dressé pour éclairer leurs évolutions possibles.*
- *D'autre part dans une politique de rationalisation de son schéma de distribution pour tenir compte de l'évolution des comportements d'achats des voyageurs, en moyenne de plus en plus tournés vers*

l'achat digital. Une partie des voyageurs reste toutefois attachée à la possibilité d'une interaction humaine dans le conseil et l'achat de titres. Il convient donc, en la matière, d'évoluer de manière progressive et pragmatique en associant les territoires concernés à la réflexion et à la recherche des meilleures solutions alternatives, adaptées aux caractéristiques locales. Parmi les solutions alternatives explorées figure le recours à des partenaires (buralistes, offices du tourisme, bureau de poste, maison des services au public, etc.), ainsi que le développement de solutions innovantes comme le « visio-service », guichet en vidéoconférence permettant à ce stade le conseil, et dans un second temps la vente.

Dans le cadre de ses négociations actuelles, la Région est très attentive à ce que la maîtrise des coûts de production du service ne repose pas sur une réduction pure et simple de celui-ci mais sur des mesures de modernisation des outils et d'amélioration de la gestion interne de l'opérateur, à travers le développement progressif de la polycompétence, de l'innovation et de la mutualisation des moyens.

Cependant, comme le relève la Cour, les relations entre les régions et l'opérateur monopolistique sont déséquilibrées, et rendent difficiles l'obtention d'informations précises pourtant indispensables à l'émergence de projets d'adaptation de service et/ou de moyens de la part des régions. Le décret paru cet été – relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires –, s'il permet d'espérer quelques avancées, ne répond pas à l'ensemble des attentes exprimées par les régions. La Région Normandie prend également acte des commentaires la Cour sur la marge de progression de la performance interne de l'opérateur, qu'il est impossible de mesurer directement pour les régions.

Plus largement, la Cour invite les régions à examiner la pertinence des modes de transports proposés tant du point de vue économique qu'environnemental, d'une part par la réalisation d'analyses socio-économiques des lignes peu fréquentées et d'autre part, lorsque le mode ferré s'avère pertinent, par la prise en main directe des infrastructures correspondantes (gares, réseau).

La Région Normandie note qu'en décembre 2018 la Cour formulait déjà, à l'attention de l'État et de SNCF Réseau, cette même recommandation. En Normandie cette contribution est à ce jour attendue de SNCF Réseau, qui poursuit son travail d'identification des besoins de régénération des lignes de desserte fine et souhaite compléter les analyses

faites sur la base des normes techniques en procédant à des vérifications de terrain.

En parallèle à cette réflexion nationale, et de manière complémentaire, la Région Normandie mène une étude prospective de recherche-action sur l'avenir des lignes de desserte fine du territoire ferroviaires avec le Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT), l'appui du CEREMA Normandie Centre et le cofinancement de l'État (DREAL Normandie). L'objectif de l'étude est de nourrir la réflexion et l'aide à la décision par la production :

- *d'un classement des lignes alternatif à la nomenclature UIC actuellement utilisée par SNCF Réseau, qui réponde aux besoins de la Région Normandie ;*
- *d'un modèle économique de gestion des lignes (ferroviaires) de desserte fine du territoire régionales adapté aux enjeux des territoires.*

La fréquentation des lignes de desserte fine du territoire dépend de facteurs parfois extérieurs au mode de transport comme la cohérence des politiques publiques mises en place et indispensables pour assurer la soutenabilité économique d'un tel système de transport.

L'étude doit apporter des éclairages sur les choix auxquels est confrontée la Région Normandie par une approche globale (infrastructure et exploitation) du modèle économique actuel et futur. Elle porte sur les lignes voyageurs, mais aussi sur les lignes fret.

En tout état de cause, une plus grande liberté de décision et de gestion, et surtout la possibilité de sortir du référentiel de maintenance des infrastructures, semble indispensable à la rationalisation des opérations et des coûts en la matière.

Sur le financement du service par le voyageur

La Cour rappelle que celui-ci représente à ce jour en moyenne 12 % du coût du service, contre 88 % assuré par la contribution, et demande aux régions de réexaminer ce niveau de participation en lien avec la qualité du service. La Région Normandie prend acte de cette recommandation. Il est à noter que le taux de couverture des lignes Intercités reprises par la Région Normandie est bien supérieur à ce taux de couverture moyen.

Sur la préparation des Régions à l'ouverture à la concurrence

La Cour juge globalement les régions peu engagées ou peu préparées au processus d'ouverture à la concurrence, les invite à renforcer l'expertise juridique et financière des régions afin de préparer efficacement les futurs appels d'offres. Elle indique en outre qu'en raison

des négociations en cours sur la prochaine convention d'exploitation, la Normandie n'aurait pas défini sa stratégie.

La Région Normandie n'est nullement attentiste sur le sujet et ne peut laisser dire qu'elle n'a pas défini sa stratégie : après la réalisation d'études directement dédiées à ce thème courant 2018 et 2019, elle vient de notifier un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage à un groupement d'entreprises fortement expérimenté sur ce plan, a accueilli en 2020 un nouveau collaborateur dédié aux aspects techniques de l'ouverture à la concurrence, et est en cours de recrutement d'un second collaborateur de profil économique et financier pour renforcer précisément son expertise interne.

Toutefois, comme l'estime elle-même la Cour, la durée de mise en œuvre d'un appel d'offres est d'environ cinq ans, surtout pour un premier lot. La Normandie a toujours affiché son intérêt pour la mise en application de cette opportunité offerte aux régions d'explorer les voies d'une amélioration de la performance techniques et économique de ses transports en sortant de la situation actuelle marquée par une très forte dépendance et une relative impuissance face aux décisions stratégiques de l'opérateur historique. Il n'en reste pas moins que cette évolution, pour porter ses fruits, doit être menée de façon progressive et mesurée compte tenu de la forte technicité et de l'extrême imbrication de l'ensemble des composantes du système ferroviaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL NOUVELLE-AQUITAINE

Après avoir sauvé les trains régionaux en reprenant en 2002 la compétence d'autorité organisatrice des TER, les Régions ont pu, durant une dizaine d'années, développer de nouveaux services, renouveler des matériels en fin de vie, dans une trajectoire financière en croissance soutenue, mais compatible avec l'évolution de leurs ressources.

De 2012 à 2017, période couverte par votre rapport, la situation pour les TER s'est significativement dégradée pour les Régions en général, et la Région Nouvelle-Aquitaine (et les ex-Régions qui la composent) en particulier : ruine accélérée des infrastructures, notamment des petites lignes, désorganisation, sous-productivité et perte de compétence technique de la SNCF, durcissement des relations financières avec celle-ci entraînant de multiples litiges et contentieux, augmentation croissante de la contribution publique régionale concomitante à une restriction significative des capacités budgétaires.

La baisse de qualité du service a entraîné une désaffection des usagers, qui s'est traduite, pour la première fois, par une baisse de la fréquentation et du taux de couverture recettes / charges.

Cet « effet de ciseaux » a conduit la région Nouvelle-Aquitaine à repenser en profondeur sa politique des transports en accélérant l'intermodalité et la complémentarité avec les autocars, nouvelle compétence acquise au titre de la loi NOTRe en 2017, et en ce qui concerne les TER, à refonder sa relation avec la SNCF, dont la nouvelle convention signée début 2019 pour la période 2019-2024 traduit bien les évolutions suivantes :

- *un forfait de charges (constituant 80% des coûts) diminuant de 10 % en euros constants entre 2019 et 2024, constituant ainsi une véritable rupture, à la baisse, de la trajectoire financière par rapport au passé ;*
- *une mise en responsabilité financière et commerciale considérablement accrue, grâce à une multiplication par 3 des bonus / malus sur la qualité du service et un dispositif inédit dénommé OPTIM'TER, consistant, moyennant une révision approfondie de l'offre et des roulements de matériels et d'équipages, à transformer les gains de productivité de la SNCF en trains supplémentaires gratuits pour la Région (avec un plancher garanti de 5 % et des pénalités substantielles en-deçà) ;*
- *un renforcement considérable du dispositif de reporting et de contrôle ;*
- *la possibilité contractuelle d'ouvrir à la concurrence jusqu'à deux lots sur cinq avant même l'expiration de la convention, faisant ainsi peser sur la SNCF une forte obligation de résultat ;*
- *une rationalisation du schéma de desserte, qui s'adapte à la numérisation croissante des titres, et des modes de contrôle, avec l'expérimentation de contrôles en brigade dans le périurbain.*

À l'expérience des sept premiers mois de la nouvelle convention, les résultats en termes de qualité de service sont spectaculaires : ponctualité passant de 90,5 à 93,5 %, diminution par 2 des trains supprimés.

Par ailleurs, concernant les recommandations de votre Cour portant sur le réseau, la Région Nouvelle-Aquitaine n'exclut pas un transfert des « petites lignes » à son profit, dès lors qu'elle serait assurée de sa neutralité financière, de la possibilité réglementaire d'adapter les référentiels d'exploitation et d'un accès non discriminatoire aux sillons du réseau ferré national.

En conclusion, la Région Nouvelle-Aquitaine non seulement partage, mais mets d'ores et déjà en œuvre l'essentiel des recommandations de votre Cour.

Pour autant, la Région Nouvelle-Aquitaine demeure encore confrontée à plusieurs obstacles, voire entraves, pouvant compromettre la poursuite des améliorations :

- *opacité financière et technique de la SNCF, qui, par exemple, refuse de décomposer ses charges en unités d'œuvre et de communiquer les carnets d'entretien des matériels roulants ;*
- *opacité du reporting des recettes, privant la Région du plein exercice de sa liberté tarifaire ;*
- *incapacité patente du gestionnaire d'infrastructures, SNCF-Réseau, à maintenir les infrastructures en « bon père de famille » et à mobiliser les moyens humains et compétences nécessaires à sa remise en état et à son développement.*

Pour pouvoir poursuivre et accélérer l'amélioration du service TER tout en maîtrisant les coûts, la Région Nouvelle-Aquitaine aura donc besoin d'un appui fort et constant de plusieurs partenaires-clés : l'Etat, qui devra significativement augmenter son effort budgétaire sur le ferroviaire pour le mettre au niveau des autres pays européens et adopter une réglementation résolument favorable aux nouveaux entrants, la SNCF, qui devra se réformer en profondeur, augmenter significativement sa productivité, et opérer rapidement les ruptures culturelles et technologiques nécessaires, et l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), dont le rôle sera crucial dans la prévention des menaces d'entraves et abus de position dominante de l'opérateur historique.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'OCCITANIE

J'ai relevé dans ce document plusieurs inexactitudes concernant la Région Occitanie.

Tout d'abord, concernant l'évolution de la fréquentation des TER, les données dont dispose la Région Occitanie ne conduisent pas aux mêmes constats que ceux résultant de l'analyse des données fournies par SNCF Mobilités ; ce qui rejoint le constat établi par la Cour elle-même sur les

nombreux écarts inexpliqués entre les données communiquées par l'opérateur et les régions.

À la différence d'autres régions et de la tendance nationale, le nombre d'usagers des trains régionaux en Occitanie n'a cessé de croître ces 15 dernières années (avec + 60 % de voyageurs depuis 2002), y compris sur la période récente puisque le trafic a progressé en Occitanie de +4,53% entre 2012 et 2017 (cf. données chiffrées reprises par la Chambre Régionale des Comptes), et même de +7,2 % entre 2010 et 2017. Je souligne d'ailleurs à cet égard que les taux de remplissage des trains TER en 2017 et 2018 placent les ex régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, puis la Région Occitanie au 1er rang des régions françaises (cf. tableaux n° 6 et 7 annexés au rapport de la Cour).

Concernant plus particulièrement l'exemple de la ligne Figeac-Rodez pris par la Cour, il me semble opportun de remettre en perspective les taux d'occupation mentionnés avec les correspondances possibles à Brive. En effet, jusque fin juin 2017, le TER présentant le taux de 2 % (portant alors le n° 870156) donnait correspondance à Brive à 15h avec un train Intercités partant vers Paris. Sa fréquentation, comme les comptages de novembre 2016 en attestent, oscillait entre 28 et 61 voyageurs chaque jour, pour un taux d'occupation sur son parcours pouvant atteindre 69,5%. Observé en gare de Figeac, le taux d'occupation variait alors entre 13 et 55 %. À partir de juillet 2017, les horaires sur la ligne Brive-Paris ont évolué, entrainant notamment la suppression du départ Intercités à 15h vers Paris. Et SNCF Mobilités a adapté l'ensemble de l'offre TER de la ligne Brive-Rodez, sans pour autant être en capacité de repositionner ce TER (renuméroté 870256) sur un autre horaire en correspondance à Brive, en raison des contraintes de production sur cette ligne à voie unique.

Par ailleurs, concernant l'engagement financier de l'État au CPER 2015-2020 :

Je signale en complément de l'exemple pris par la Cour de l'achèvement du projet de doublement de la voie entre Arènes et Colomiers (axe Toulouse-Auch) que la contribution de l'État au financement des infrastructures ferroviaires affichée dans le CPER Occitanie ne se traduit pas dans les faits par la mobilisation effective des crédits correspondants. En témoigne le taux d'engagement du volet Mobilité du CPER qui atteint, fin 2017, soit à mi-contrat, seulement 29 % pour l'État quand il est à la même date de 36 % pour la Région.

Je souhaite donc que ces précisions puissent être apportées dans le texte de la version définitive du rapport public thématique que la Cour arrêtera aux fins de publication.

De manière générale, je partage un grand nombre des constats et recommandations établis par la Cour à l'issue de cette enquête.

Tout d'abord, concernant les efforts d'investissement consentis par la Région sur un réseau ferré national et des gares ne lui appartenant pas, je souhaite juste rappeler trois chiffres :

- *400 M€ ont été mobilisés par l'ex-Région Midi-Pyrénées dans le cadre du Plan rail 2007-2013,*
- *250 M€ ont été apportés par l'ex-Région Languedoc-Roussillon pour financer le contournement Nîmes-Montpellier, seule solution pour améliorer les services sur la ligne existante,*
- *plus de 75 M€ de crédits supplémentaires ont été débloqués cette année pour prendre en charge les seuls travaux d'urgence indispensables d'ici 2022 en vue d'assurer la survie du réseau ferroviaire dit secondaire (dont font pourtant partie des liaisons périurbaines comme Nîmes-Alès ou Toulouse-Auch).*

Malgré ces investissements massifs et croissants pour pallier le désengagement de l'État et de SNCF Réseau (acté dans le « contrat de performance 2017-2026 »), les dysfonctionnements de l'infrastructure relevant de la responsabilité de SNCF Réseau sont la cause de plus d'un quart des retards ayant affecté les TER Occitanie en 2018, et un nouveau rapport de l'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) vient encore d'alerter sur l'état dégradé de notre réseau ferroviaire !

Je précise qu'en Occitanie, la Région finance à 91,5 % les travaux effectués par SNCF Réseau sur les lignes dites de desserte fine du territoire du réseau ferré national, voire désormais en totalité lorsque le gestionnaire de l'infrastructure considère ces travaux non-pérennes. Au-delà des interventions sur le réseau ferré stricto sensu, la Région intervient aussi sur les gares, les pôles d'échanges multimodaux et assure depuis 2002 le renouvellement du matériel roulant.

C'est la raison pour laquelle, je souhaite que le corpus législatif en cours d'évolution, dans le cadre de l'examen du projet de Loi d'Orientation des Mobilités, permette aux Régions qui le souhaitent de porter elles-mêmes la maitrise d'ouvrage des travaux et de gérer certaines lignes : en Occitanie en particulier sur les lignes identifiées comme prioritaires par les citoyens lors des États Généraux du Rail et de l'Intermodalité, ou encore sur la reconstruction de gares, à l'instar de celle

de Figeac détruite par un incendie fin novembre 2018 et pour laquelle la SNCF n'a pas proposé de calendrier et de plan de financement acceptables par les acteurs locaux.

Sur ce dossier d'actualité, la forte mobilisation des habitants du bassin de vie figeacois ainsi que des élus locaux comme régionaux illustre d'ailleurs concrètement l'enjeu que représente la desserte ferroviaire en termes de développement économique (en l'espèce de l'industrie aéronautique de la « mecanic vallée ») et d'aménagement des territoires.

Je partage donc pleinement l'avis de la Cour d'ouvrir « aux Régions la possibilité de devenir propriétaires des infrastructures qu'elles financent déjà ». Dans ce même esprit, je partage aussi le constat de la Cour selon lequel « la fermeture des gares et lignes peu fréquentées (….) n'est pas la seule option. Plusieurs autres solutions sont envisageables ».

Si le principal frein à l'attractivité et au développement du transport collectif ferroviaire est bien l'état des infrastructures, la Région Occitanie est aussi soucieuse des « enjeux de la qualité de service » mis en avant par la Cour, pour les usagers du TER.

Ainsi, dans le cadre de la convention 2018-2025, ce sont 300 M€ que la Région Occitanie verse chaque année à SNCF (soit près de 2,5 Md€ sur la durée de la convention) pour assurer l'exploitation du réseau. Dans ce contexte, il est évidemment inacceptable qu'en moyenne en 2018 près de 14 % des trains aient accusé des retards chaque jour en Occitanie (jusqu'à 31 % en octobre 2018 sur l'axe littoral pourtant très fréquenté). Cela représente 15 000 trains en retard en moyenne par an auxquels il convient d'ajouter 4 000 trains supprimés. Je rejoins donc tout à fait la préconisation de la Cour concernant le « renforcement du niveau d'incitation par les Régions (pénalités, bonus-malus) ». Je signale d'ailleurs que dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention TER en 2018, le système de pénalités a été largement renforcé par la Région Occitanie vis-à-vis de la SNCF, ce qui a permis à la Région de « dédommager » les usagers les plus fidèles en leur offrant en mars 2019 un mois d'abonnement financé par ces pénalités.

Enfin, et comme le souligne la Cour concernant plus particulièrement SNCF Mobilités dans la partie du document relative à « l'enjeu de la disponibilité et de la transparence des données », je ne peux que déplorer l'opacité dont a pu faire preuve jusqu'à présent la SNCF, Réseau comme Mobilités, dans la transmission des données pourtant indispensables aux Régions pour assurer leur rôle d'Autorité Organisatrice des Transports. Je souligne à cette occasion que cette situation a déjà amené depuis plusieurs années la Région à développer en interne et avec l'appui de prestataires spécialisés ses compétences

techniques et d'expertise juridique et financière, pour pallier l'absence d'une réelle coopération avec les équipes des opérateurs de l'État, dans ce secteur.

J'ai cependant quelques nuances à apporter à certaines analyses de la Cour, développées dans ce document.

Tout d'abord, le souhait de la Cour de voir rééquilibrer « la répartition du poids du financement du système des TER entre le contribuable et l'usager » abonné, doit notamment être replacé dans le contexte social actuel, qui nous démontre la sensibilité accrue de nos concitoyens, particulièrement dans les territoires ruraux ou enclavés qui sont nombreux en Occitanie, sur la thématique des mobilités du quotidien et de leur poids dans les dépenses des ménages. C'est la raison pour laquelle, au-delà de l'évolution des gammes tarifaires la Région Occitanie agit pour faciliter le trajet de l'usager « de bout en bout » dans une approche de Service public régional des transports. Ainsi, la Région Occitanie a adopté un plan d'actions en faveur de la mobilité, de l'environnement et du pouvoir d'achat qui prévoit notamment des mesures pour favoriser l'évolution des moyens de transports individuels du quotidien (incitation au covoiturage, « éco-chèque mobilité » d'aide à l'achat de voitures électriques et hybrides rechargeables, aide à l'achat de vélos à assistance électrique…).

Par ailleurs, la référence au coût complet qui conduit la Cour à conclure que le TER est aujourd'hui le « mode de transport le plus coûteux » me semble devoir être très fortement nuancée. En effet, les investissements effectués sur le réseau ne bénéficient pas uniquement aux TER mais bien à l'ensemble des trains Intercités, TGV, ainsi qu'au transport fret, et ce dans des proportions non négligeables.

De plus, la Région Occitanie est très volontariste dans le développement d'initiatives et d'expérimentations en matière de matériels et de carburants « propres » afin de limiter les impacts environnementaux de ce mode de transport collectif. Ainsi, au-delà de son partenariat avec les Régions Nouvelle-Aquitaine et Grand-Est pour développer des matériels roulants encore plus respectueux de l'environnement (avec à l'horizon 2020, un « Regiolis » hybride permettant de réduire d'environ 20% la consommation énergétique de la rame), la Région Occitanie a adopté un ambitieux Plan régional pour le développement de l'hydrogène vert doté de 150 M€ sur la période 2019-2030, avec l'acquisition de trois rames à hydrogène dès 2019. Et le coût environnemental doit être pris en compte.

Enfin, l'approche par la seule rentabilité économique ne peut prévaloir, concernant la présence d'agents dans les gares comme à bord des trains, qui au-delà de la relation humaine aux usagers, répond à des impératifs de sécurité.

En conclusion, la Région Occitanie partage le constat de la Cour sur la nécessaire évolution de l'organisation du transport ferroviaire régional, bien au-delà de la seule question du statut de l'opérateur SNCF désormais traitée.

Plus fondamentalement, la Région Occitanie est favorable à l'évolution de la gouvernance de la mobilité en France, et à la mise en place par la puissance publique des moyens notamment financiers pour assurer une pérennisation et un développement des réseaux ferroviaires, comme c'est le cas partout en Europe. Récemment, une étude conduite par l'organisme allemand Alliance pro Rail a rappelé que la France n'investit dans ce secteur que 38 € par an et par habitant, soit deux fois moins que l'Allemagne, quatre fois moins que la Grande-Bretagne et dix fois moins que la Suisse.

Condamner l'efficacité d'un mode de transport pourtant écologiquement et socialement des plus responsables, alors que dans le même temps les moyens qui y sont consacrés par la nation sont très insuffisants, serait une vision parcellaire et de court terme.

Or, il s'agit aujourd'hui de répondre à la fois à l'urgence climatique et à une nécessité sociale. Et cela passe par le développement de transports collectifs (et donc d'infrastructures) performants, respectueux de l'environnement et accessibles à tous, géographiquement comme financièrement.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE

Je m'étonne tout d'abord de la comparaison faite avec les Transiliens dès les premières lignes du rapport en termes de voyageurs, de nombre de trains ou de cars, puis tout au long du document alors même qu'ils ne sont pas concernés par la thématique des transports express régionaux. Par ailleurs, la comparaison entre les territoires des Régions et la Région Ile de France est délicate tant en termes de densité de population, de bassin d'emplois et de problématique d'aménagement du territoire.

En matière d'investissement dans les infrastructures, je rappelle que la Région des Pays de la Loire participe à de nombreux pôles d'échanges multimodaux, dont 39 M€ pour la seule gare de Nantes (protocole signé en 2015). À ce titre, elle pourrait également être citée pour illustrer l'effort financier croissant des Régions.

Concernant l'offre de service et la fréquentation, la Région constate que les coûts importants de l'opérateur historique, conjugués aux contraintes financières, empêchent la mise en œuvre d'une offre ferroviaire aussi importante que possible aux heures creuses. Ce contexte limite l'attractivité du réseau pour des occasionnels purs ou des pendulaires souhaitant effectuer un déplacement en horaires décalés.

Plus globalement, l'ouverture à la concurrence est perçue par la Région comme un levier solide pour faire « plus de trains, mieux de trains », c'est-à-dire proposer une offre plus développée et une qualité de service renforcée, avec une contribution financière maîtrisée. Sur ce point, si la comparaison avec les Transiliens demeure, il convient de noter que le taux de remplissage dans les transports de la région parisienne s'élève à 27,3 %, soit seulement 0,9 point de plus que pour les TER.

Le rapport pointe la faible fréquentation de certaines gares, notamment quelques-unes données en exemple en Pays de la Loire. Le constat est partagé mais les solutions préconisées restent à préciser. Celle visant à transférer aux Régions la propriété des gares locales en leur laissant le choix des modalités de gestion et d'entretien, ne change pas fondamentalement la question de la fréquentation : si une gare n'est pas fréquentée, la desserte peut être suspendue et dès lors l'impact des charges d'entretien est moindre. D'ores et déjà, SNCF Gares et Connexions mène une politique de rationalisation de son parc immobilier en vendant le patrimoine qui n'est plus utilisé. Un dialogue resserré entre la Région et l'exploitant des gares peut être aussi efficace que la prise de propriété pleine et entière. Par ailleurs, un tel transfert devrait s'accompagner de ressources en personnel au sein des collectivités. Cela induirait une perte d'économie d'échelle par rapport aux moyens existants au sein du gestionnaire d'infrastructures et de gares.

Du point de vue du bilan environnemental, la Région fait observer que toutes choses égales par ailleurs, le transfert sur route d'un service ferroviaire induit une évaporation de clientèle généralement comprise entre 25 et 50 %.